INDICE

PREFAZIONE

I dieci volumi della collana "Monografie" del Centro di ricerche storiche di Rovigno rappresentano senza ombra di dubbio degli strumenti fondamentali per capire e approfondire le conoscenze relative alla realtà comunitaria e regionale e più in generale alla storia contemporanea del territorio istro-fiumano.

In questa collana hanno trovato spazio opere che sono diventate la "storia" dell'editoria della Comunità nazionale italiana e della nostra regione, le quali costituiscono dei tasselli fondamentali della storia dell'Istria e di Fiume nel secondo '900; un periodo, questo, estremamente difficile e complesso, sia per la portata dei fenomeni intervenuti, sia per la radicalità delle scelte effettuate, che per la diversità di opzioni compiute in diversi momenti dai vari segmenti della comunità italiana – fra le quali complessivamente prevalente, anche se non esclusiva, fu quella dell'esodo. I primi sette volumi, usciti tra il 1971 e il 1986, sono dedicati, e non lo poteva essere diversamente, alle memorie, alle testimonianze e all'esperienza degli italiani nel Movimento popolare di liberazione jugoslavo.

Dopo un'interruzione di ben diciotto anni, la collana ha ripreso con la pubblicazione dell'VIII volume, *I bombardamenti alleati su Pola, 1944-1945,* del nostro ricercatore Raul Marsetič nel 2004. Si è trattato di un lavoro di ricerca originale, basato su fonti provenienti dagli archivi croati, inglesi ed americani, la cui copia di documenti viene ora custodita presso l'archivio del nostro Centro.

Il successivo volume, il IX, di cui è autore un ricercatore italiano, Giacomo Paiano, ha invece affrontato e discusso le motivazioni o i condizionamenti che, dopo la seconda guerra mondiale, portarono una parte della popolazione italiana alla scelta di rimanere a vivere in Istria e alla sua susseguente esperienza articolata di *rimasti.* Il titolo è *La memoria degli italiani di Buie d'Istria. Storia e trasformazioni di una comunità contadina tra il 1922 e il 1954 nelle testimonianze dei "rimasti",* edito nel 2005.

L'ultimo volume pubblicato, il X, di cui è autore uno dei fondatori del Centro di ricerche storiche di Rovigno, Luciano Giuricin, tratta il tema del Cominform e delle sue conseguenze sulla condizione degli italiani dell'Istria, di Fiume e delle isole del Quarnero. Il volume, *La memoria di Goli Otok-Isola Calva*, uscito nel

2007, raccoglie le memorie-testimonianze, come pure le vicende biografiche e politiche di una quarantina di istriani e fiumani.

Si tratta dunque di un complesso di studi storici che oggi viene arricchito di un nuovo prezioso contributo sulla storia di Fiume nel periodo 1918-1924. Autore di questo XI libro della collana "Monografie", dal titolo *La questione di Fiume nel diritto internazionale,* è Silverio Annibale, ricercatore di Diritto Internazionale, nonché docente di Organizzazione Internazionale all'Università degli Studi di Teramo.

Indubbiamente si tratta di una pubblicazione che mancava nella complessiva produzione bibliografica dalla nostra istituzione, laddove nel panorama storiografico nazionale italiano e croato, le tematiche storiche concernenti la città di Fiume dopo il crollo dell'Austria-Ungheria nel 1918 sono state già ampiamente indagate.

Sulla "questione di Fiume", in particolare sull'impresa di Fiume da parte di Gabriele D'Annunzio, si è scritto molto, anche se i condizionamenti di carattere ideologico hanno spesso fortemente pesato sull'obiettività del giudizio storiografico espresso. Così accanto alla Fiume italiana e alla Fiume croata, la sua stessa collocazione geopolitica e la complessità della storia di Fiume hanno altresì evidenziato il carattere autonomo della città nei secoli.

In questo lavoro, l'autore analizza con competenza le complesse e singolari problematiche strettamente legate alle vicende di Fiume nel periodo 1918-1924, in particolare l'occupazione del Consiglio Nazionale Italiano (CNI) e del Consiglio Croato, delle Potenze Alleate ed Associate contraenti del Patto di Londra, la rivendicazione del principio di autodecisione dei popoli da parte del CNI e del comitato croato, l'istituzione della Reggenza Italiana del Carnaro, come pure l'intervento italiano del dicembre 1920 e la responsabilità per i danni causati dagli arditi-legionari.

Dopo una puntuale ricostruzione storica sulla questione di Fiume, l'autore, adottando un approccio innovativo al tema, esamina le relative vicende dal punto di vista del diritto internazionale, con un inquadramento degli enti che si formarono a Fiume in seguito allo smembramento dell'Impero austro-ungarico dopo il 1918, ovvero il Consiglio Nazionale Italiano, il Consiglio Croato e la Reggenza Italiana del Carnaro. Tali organismi, in rappresentanza delle componenti etniche, rivendicavano il principio dell'autodecisione dei popoli in una situazione di occupazione da parte delle Potenze Alleate ed Associate che, alla Conferenza di Pace di Parigi, stavano dibattendo il destino di Fiume.

La situazione incerta che ne conseguì, caratterizzata dal contrasto tra il CNI e il Consiglio Croato, ma soprattutto tra il primo e le Potenze Alleate ed

Associate – rappresentate dal Regno d'Italia – determinò una breve "occupazione" da parte dei legionari, comandati da Gabriele D'Annunzio. Ne conseguì la fuoriuscita delle truppe militari alleate e associate dal territorio di Fiume e l'istituzione di un'organizzazione di fatto capace di amministrare il territorio, di legiferare e di istituire organi propri, come pure di un esercito che, oltre a compiere azioni di sabotaggio, tentò di respingere l'intervento militare italiano nel dicembre del 1921.

In questo contesto, l'autore approfondisce la qualificazione del conflitto armato tra il Regno d'Italia e la Reggenza Italiana del Carnaro, come pure l'inquadramento degli arditi-legionari in funzione del diritto internazionale.

Si tratta di un volume, dunque, di grande impegno e di grande ricchezza di informazioni, che costituisce un utile strumento di consultazione, ma soprattutto di studio per tutti quegli storici che intendano analizzare e approfondire le complesse vicende del territorio fiumano in quel contesto storico-politico, alla luce del diritto internazionale.

Orietta Moscarda Oblak

Ringraziamenti

L'Autore desidera rivolgere un sentito indirizzo di ringraziamento al Centro di Ricerche Storiche di Rovigno (ed in particolare al suo Direttore nella persona del Professore Giovanni Radossi) per aver dato spazio al presente contributo, alla Società di Studi Fiumani (Roma) e al Vittoriale degli Italiani (Gardone Riviera - Brescia) e all'*Institute for International Legal Studies* (Roma) per i documenti storici e bibliografici messi a disposizione nonché per le preziose indicazioni fornite. Un particolare ringraziamento è rivolto dall'Autore al Dipartimento di Studi giuridici, comparati, internazionali ed europei (Facoltà di Scienze Politiche – Università degli Studi di Teramo) del quale si pregia di essere componente.

I

Breve ricostruzione storica

I.1. La situazione di Fiume antecedente al primo conflitto mondiale

La ricostruzione storica parte dalle vicende che portarono al distacco di Fiume dal complesso delle province austriache ed alla sua unione ai paesi della c.d. Sacra Corona Ungarica (o di Santo Stefano).

Conseguentemente all'abolizione della Reggenza dell'Austria interiore (Innerösterreich) di Graz, da cui Trieste e Fiume dipendevano, si istituì nel 1748 la Provincia mercantile del Litorale comprendente Aquileia, Trieste, Buccari, Segna, Carlopago e Fiume (quest'ultima, unitamente al suo Porto, fu assoggettata all'Intendenza nel 1752) sottoposta alla Cesarea regia Suprema Intendenza Commerciale con sede a Trieste.

In data 14 febbraio 1776 la sovrana Maria Teresa, facendo propria la proposta di Giuseppe II (Imperatore del Sacro Romano Impero associato al Trono con la madre Maria Teresa dal 1765) – che prevedeva la riannessione dei beni buccarani al Regno ungarico con l'aggiunta anche della città e del porto di Fiume – comunicò all'Intendenza di Trieste che «dopo la già seguita congiunzione del fu Consiglio commerciale coll'aulica Cancelleria Austro-Boema, il porto di Fiume col suo territorio» dovesse essere incorporato col Regno di Croazia «e che conseguentemente per l'avvenire mediante il Consiglio regio della Croazia abbiasi dalla sola Cancelleria aulica d'Ongaria in quello la ispezione e la direzione (*Aufsicht und Leitung*)».

Così, il rescritto del 9 agosto 1776 indirizzato alla Cancelleria aulica ungherese dispose la diretta (re)incorporazione alla Croazia[1] della città e del porto di Fiume, nonché dei beni buccarani, per la parte situata a settentrione della via

---

[1] La Croazia fu acquisita nel 1527 dagli Asburgo. Dopo la costituzione dell'Impero austro-ungarico nel 1867 la Croazia divenne parte integrante del Regno d'Ungheria. Infatti, l'Austria e l'Ungheria erano a loro volta suddivise in diversi paesi. La parte austriaca comprendeva: a) il Regno di Boemia; b) il Margraviato di Moravia; c) il Ducato di Slesia; d) il Regno di Galizia; e) il Ducato di Bucovina; f) l'Arciducato della Bassa Au-

Carolina e infine della città di Karlovac, da erigersi a r. città libera; si dispose altresì «che di tali parti neoreincorporande fosse costituito un nuovo *comitatus*, soggetto al consiglio regio croato, con riserva degli affari commerciali affidati alla direzione governatoriale».

L'incorporazione al Regno di Croazia [*partes adnexae* alla Corona Ungarica] della città di Fiume fu oggetto di un esposto da parte dei giudici rettori fiumani trasmesso al governatore ed ai commissari (nominati per studiare la questione in oggetto) nel quale si rivendicò il rispetto dell'autonomia provinciale e di conseguenza l'unione della città – del resto sempre stata alle dipendenze dirette del sovrano senza mai essere (stata) incorporata in nessuno degli enti che formavano l'Arciducato d'Austria – alla Sacra Corona d'Ungheria alla stregua delle altre *partes adnexae*, cioè della stessa Croazia che così venne chiamata, con il mantenimento degli Statuti e privilegi precedenti.

La commissione ungaro-croata – nominata dal governatore di Fiume e incaricata di studiare la questione – in data 14 dicembre 1776 sottopose la questione ai cittadini fiumani – sotto forma di un questionario composto di venti punti – i quali si espressero a favore della proposta dei rettori: Fiume come corpo separato libero da qualsiasi dipendenza territoriale (come lo era prima del 1776), e tanto meno dalla Croazia, ma sottoposta solo alla sovranità del Re e della Dieta Generale Ungarica. Maria Teresa, accogliendo il voto espresso dalla città, in data 23 aprile 1779 inviò al regio consiglio croato un dettagliato rescritto (a cui fece seguito un particolare diploma in pari data) in cui, tra gli altri punti approvati, si dispose che la città di Fiume col suo distretto dovesse in avvenire essere trattata come un corpo separato annesso alla Corona del Regno d'Ungheria[2], senza peraltro revocare esplicitamente nel Diploma del 1779 il rescritto del 9 agosto 1776 che attribuiva la città di Fiume alla Croazia.

In seguito alla costituzione della Confederazione del Reno e allo scioglimen-

---

stria; g) l'Arciducato dell'Alta Austria; h) il Ducato del Salisburgo; i) il Ducato di Stiria; j) il Ducato di Corinzia; k) la Regione del Vorarlberg; l) la Contea Principesca del Tirolo; m) la Contea Principesca di Gorizia e Gradisca; n) il Ducato di Carniola; o) il Margraviato d'Istria; p) la Città immediata di Trieste col suo territorio; q) il Regno di Dalmazia. La parte ungarica dell'Impero era invece suddivisa come segue: a) il Regno d'Ungheria con la Transilvania, (diviso in 63 comitati); b) il Regno di Croazia e Slavonia, (diviso in 8 comitati); c) *corpus separatum* di Fiume. La Croazia ottenne poi, grazie al compromesso croato-ungherese del 1868, una sua autonomia all'interno del Regno ungherese, ma pur sempre in un rapporto di dipendenza, se si considera anche il fatto che era il parlamento ungherese a nominare il capo del governo croato (*banus*: governatore di provincia negli Stati danubiani) e non il popolo croato come sarebbe stato nell'ipotesi in cui la Croazia avesse assunto la forma di un ente statuale indipendente e sovrano.

[2] Il 23 aprile 1779 Maria Teresa d'Asburgo, in qualità di regina di Ungheria, promulgò il rescritto imperiale con il quale si dispose l'annessione della città di Fiume al Regno di Stefano il Santo con la titolatura di *corpus separatum adnexum sacrae hungaricae Coronae*.

to del Sacro Romano Impero, Francesco I – (succeduto alla morte di Maria Teresa) e (auto)proclamatosi come Imperatore dei domini ereditari austriaci (e del regno d'Ungheria, *partiumque adnexarum*) – emanò un rescritto in data 12 dicembre 1807 con il quale, accogliendo un esposto presentato dai rappresentanti della città di Fiume del 24 settembre 1807, concesse dei seggi nella Dieta ungarica al governatore ed ai deputati di Fiume.

In data 15 dicembre 1807 la Dieta Generale d'Ungheria votò una legge – approvata anche dai delegati croati presenti nella seduta – il cui art. IV/1807 disponeva: «Avendo Sua Maestà sacralissima annuito acché gli ardenti voti degli Stati ed Ordini del regno non abbiano più a lungo ritardo, la città di Fiume, ed il porto, già incorporata al regno per mezzo di uno speciale Diploma dell'augustissima imperatrice e regina Maria Teresa, viene col presente articolo dichiarata appartenere al medesimo regno». Quindi, si attribuì al governatore di Fiume – nei comizi del regno competente – la possibilità di partecipare e votare in seno alla tavola dei magnati, mentre ai deputati della città di Fiume «nella tavola degli SS (Stati) e OO (Ordini)»[3].

Il 31 agosto 1848 – in seguito alla rivendicazione croata della città di Fiume espressa in una Dichiarazione della Dieta croata (del giugno 1848) – il conte di Zagabria occupò la città di Fiume in nome e su mandato del Bano Josip Jelačić, spodestando così il governatore ungherese. L'abolizione di prerogative del comune di Fiume, la sostituzione del consiglio fiumano con una consulta ("*odbor*") composta da quaranta membri e il processo della "croatizzazione" della città, originarono una dura reazione da parte dei fiumani [la resistenza del popolo fiumano durò dal 1848 al 1867] costringendo poi le autorità asburgiche ad imporre nella città lo stato d'assedio (12 febbraio 1861)[4]. Solo con il riassetto costituzionale della Monarchia austro-ungarica [con il c.d. compromesso austro-ungarico del 1867][5] Fiume fu reincorporata al Regno d'Ungheria.

L'autonomia fiumana, di carattere municipale, concessa dall'allora Regno d'Ungheria, rimase invariata anche dopo la costituzione dell'Unione Reale (Impero austro-ungarico) tra lo Stato ungherese e quello austriaco in virtù della

---

[3] A. DEPOLI, *L'unione di Fiume alla Corona ungarica ed il suo " iter" legislativo*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1963, nn. 3-4, pp. 97-137.

[4] [G. RADETTI, *Profilo della storia di Fiume*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1952, n. 2, pp. 66-67; A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918 (precedenti e prime ripercussioni del plebiscito fiumano)*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1958, nn. 3-4, pp. 99-103].

[5] Con il c.d. compromesso austro-ungarico del 1867 si costituì l'Impero Austro-Ungarico nell'ambito del quale Austria ed Ungheria erano Stati sovrani sotto un unico regnante riconosciuto imperatore in Austria e re in Ungheria (c.d. Duplice Monarchia) (J. W. MASON, *Il tramonto dell'impero asburgico*, *Il Mulino*, 1997, pp. 10-16).

legge ungherese n. XII del 28 luglio 1867 e di quella austriaca n. 146 del 21 dicembre 1867[6].

Dunque, nel periodo antecedente la conclusione del primo conflitto mondiale Fiume era ancora un *corpus separatum* unito, da un vincolo di subordinazione, al Regno d'Ungheria[7] – che costituiva insieme all'Austria l'Impero austro-ungarico – e beneficiario di un'ampia autonomia riconosciuta nello Statuto ungherese del 1868.

I.2. Gli effetti prodotti dalla sconfitta sull'Impero austro-ungarico

Il primo conflitto mondiale tra le Potenze Alleate ed associate legate dal c.d. Patto di Londra del 26 aprile del 1915 – concluso tra Francia, Gran Bretagna, Italia e Russia[8] – e l'Impero austro-ungarico vide quest'ultimo perdente e succes-

---

[6] Come sottolinea un Autore [M. UDINA, *L'estinzione dell'Impero austro-ungarico nel diritto internazionale*, Trieste 1933, p. 19], in base «a quelle due leggi unilaterali, austriaca ed ungherese, che costituivano il compromesso, l'Impero austriaco si trasformava da Stato semplice od unitario, qual'era per lo meno nel periodo dal 1848 al 1867, in uno Stato composto, cioè in uno Stato di Stati […] formato dai "Regni e paesi rappresentanti al Consiglio dell'Impero" […] e dai "Paesi della Corona Ungarica" […], tutti indivisibili ed inseparabili sotto la dinastia comune degli Asburgo-Lorena, ed ereditari secondo la legge di successione al trono, ch'era quella della primogenitura».

[7] Come si riporta in un passo (p. 180) della sentenza della Corte di Appello di Milano, 30 marzo 1921 (in *Giur. it*., 1921), il territorio di Fiume «era unito all'Ungheria, ma come *corpus separatum*, cioè come una entità politica a sé stante, che aveva una propria autonomia anche politica. Fiume aveva proprie leggi, contenute nello statuto civico, proprii giudici, ed una polizia propria. Queste leggi e statuti furono riconosciuti e garantiti dallo stesso potere sovrano coi decreti di Ferdinando I del 1530, di Maria Teresa del 1779 e di Francesco Giuseppe del 1866. Per virtù di essi Fiume prestava separatamente obbedienza alla prammatica sanzione, e separatamente (e non col giuramento dell'Ungheria) prestava giuramento di fedeltà ogni qualvolta un nuovo imperatore saliva al trono. Nei casi importanti mandava proprii ambasciatori alla corte imperiale; eleggeva da sé i suoi magistrati, e da sé nominava i proprii consoli nella città in cui mercatava, e parecchi ne teneva nelle città nostre. Le leggi del parlamento ungherese non erano obbligatorie ed esecutive nel territorio di Fiume e del *corpus separatum* se non dopo l'approvazione del consiglio comunale di Fiume, che poteva anche modificarle secondo le esigenze proprie; ed il governatore ungherese di Fiume ("il magnifico signor capitano" degli statuti Ferdinandei) doveva all'atto dell'insediamento giurare in italiano nella storica chiesa di San Vito, […] alla presenza del popolo e nelle mani dei signori giudici e consiglieri della terra di Fiume, rappresentanti la totalità dei cittadini, che, secondo i suoi poteri, come ha promesso anche alla regia maestà e serenissimo principe, accrescerà tutti gli statuti, ordinamenti, diritti, giurisdizioni, grazie, privilegi e oneri del diritto comune, ecc…» (*Statuti concessi al comune di Fiume da Ferdinando I nel* 1530).

[8] Il Patto di Londra prevedeva l'intervento in guerra dell'Italia a fianco della Gran Bretagna, della Francia e della Russia in cambio di territori che l'Italia avrebbe ottenuto dal successivo trattato di pace: «Art. 1. – Una convenzione militare sarà immediatamente conclusa fra gli stati maggiori generali della Francia, della Gran Bretagna, dell'Italia e della Russia. Art. 2. – Da parte sua, l'Italia si impegna ad impiegare la totalità delle sue risorse nel perseguire la guerra in comune con la Francia, la Gran Bretagna e la Russia contro tutti i loro nemi-

sivamente indebolito da rivolgimenti di natura interna che determinarono la sua dissoluzione o *dismembratio* come qualcuno sostiene[9].

Le minoranze etniche dell'Impero austro-ungarico (prevalentemente cechi, croati, italiani, romeni, polacchi, serbi, slovacchi, e sloveni) – alcune delle quali già organizzate(si) in Comitati nazionali e dotati di forze militari combattenti a

---

ci. Art. 3. – Le flotte della Francia e della Gran Bretagna daranno il loro concorso attivo e permanente all'Italia fino alla distruzione della flotta austro-ungherese o fino alla conclusione della pace. Art. 4. – Nel trattato di pace l'Italia otterrà il Trentino, il Tirolo cisalpino con la sua frontiera geografica e naturale (la frontiera del Brennero) e inoltre Trieste, le contee di Gorizia e Gradisca, tutta l'Istria fino al Quarnaro comprese Volosca e le isole istriane di Cherso, Lussino [segue lista altre piccole isole e tracciato della frontiera]. Art. 5. – L'Italia otterrà ugualmente la provincia di Dalmazia nei limiti amministrativi attuali […] Essa otterrà inoltre tutte le isole situate a Nord e a Ovest della Dalmazia [segue l'elencazione dei territori che saranno neutralizzati. Art. 6. – L'Italia riceverà l'intera sovranità su Valona, l'isola di Saseno e un territorio sufficientemente esteso per assicurare la difesa di questi punti […]. Art. 7. – […] L'Italia sarà incaricata di rappresentare lo Stato d'Albania nelle sue relazioni con l'estero […]. Art. 8. – L'Italia riceverà l'intera sovranità sulle isole del Dodecanneso che essa occupa attualmente. Art. 9. – In una maniera generale, la Francia, la Gran Bretagna e la Russia riconoscono che l'Italia è interessata al mantenimento dell'equilibrio nel Mediterraneo e che essa dovrà, in casi di spartizione totale o parziale della Turchia d'Asia, ottenere una parte equa nella regione mediterranea finitima alla provincia di Adalia […]. Art. 10. – L'Italia si sostituirà in Libia ai diritti e ai privilegi appartenenti attualmente al Sultano in virtù del trattato di Losanna (Ouchy). Art. 11. – L'Italia riceverà una parte corrispondente ai suoi sforzi e ai suoi sacrifici dell'indennità di guerra eventuale. Art. 12. – L'Italia dichiara di aderire alla dichiarazione fatta da Francia, Gran Bretagna e Russia allo scopo di lasciare l'Arabia e i luoghi santi musulmani in Arabia sotto l'autorità di un potere musulmano indipendente. Art. 13. – Nel caso che la Francia e la Gran Bretagna aumentassero i loro domini coloniali d'Africa a spese della Germania, queste due potenze riconoscono in principio che l'Italia potrebbe esigere qualche equo compenso […]. Art. 14. – La Gran Bretagna si impegna a facilitare la conclusione immediata, con condizioni eque, di un prestito di almeno 50 milioni da emettere sul mercato di Londra. Art. 15. – La Francia, la Gran Bretagna e la Russia appoggeranno l'opposizione dell'Italia contro qualsiasi proposta tendente a far partecipare un rappresentante della Santa Sede in qualunque negoziato per la pace e per il regolamento delle questioni sollevate dalla guerra attuale. Art. 16. – Il presente accordo sarà tenuto segreto. L'adesione dell'Italia alla dichiarazione del 5 settembre 1914 (escludente ogni pace separata) sarà solo resa pubblica subito dopo la dichiarazione di guerra dell'Italia […]». Riferendosi agli articoli 1, 2 e 3 che prevedono la cooperazione militare e navale delle quattro potenze, l'Italia dichiara che essa entrerà in guerra al più presto possibile ed entro un termine che non potrà eccedere un mese a datare dalla firma della presente.

[9] Come sostiene un Autore [M. UDINA, *L'estinzione dell'Impero austro-ungarico*, *op. cit.*), «tali avvenimenti interni, e le vicende della guerra, hanno portato all'estinzione dell'antico ordinamento plurinazionale austro-ungarico. Difatti, per i movimenti rivoluzionari dell'ottobre-novembre 1918, nuovi Stati s'erano formati su tutto il territorio della Monarchia che non fosse stato occupato da Stati preesistenti: si ha quindi la abbastanza rara ma pur nota figura della *dismembratio* d'uno Stato per via rivoluzionaria, dello smembramento cioè, in questo caso, dell'antico ordinamento plurinazionale nei vari aggruppamenti nazionali che ne formavano il sostrato e che s'erano organizzati, in seguito agli avvenimenti descritti, in comunità politiche non legate più da alcun vincolo unitario, ma aventi tutti i requisiti necessari per vedersi attribuita la qualità di "Stati"» (p. 56). Prosegue poi (p. 58): «Nel caso dell'Austria-Ungheria, quindi, non si può parlare di una semplice modificazione o di diminuzioni territoriali di uno Stato esistente (che avrebbe fatto rimanere integra la personalità dell'Impero austro-ungarico), bensì di un processo dissolutivo determinato dalla scomposizione del gruppo sociale sul quale si esercitava la potestà d'imperio, e dalla successiva ricomposizione nei vari gruppi nazionali di cui era formato, ognuno dei quali doveva darsi una nuova organizzazione completamente staccata dalle altre e diversa dalla precedente».

Gruppo di Legionari fiumani (1919).

fianco degli Alleati e Associati dell'Intesa – dopo aver manifestato in seno al Parlamento di Vienna dichiarazioni separatiste, si costituirono in Consigli nazionali per il raggiungimento della loro indipendenza ed autonomia[10].

Le pretese di natura secessionistica dei Consigli Nazionali rappresentativi delle minoranze etniche non furono ostacolate o represse da un Impero oramai indebolito[11]. Il 24 novembre 1918 il Consiglio Nazionale di Zagabria, costituitosi

---

[10] Il 13 luglio 1918 il Consiglio Nazionale dei Cecoslovacchi dell'Austria-Ungheria per la creazione di uno Stato cecoslovacco indipendente. Il 16 agosto 1918 il Consiglio Nazionale degli Jugoslavi d'Austria (con prevalenza slovena) e il Consiglio Nazionale Jugoslavo con sede a Zagabria, rappresentativo di tutti gli sloveni, croati e serbi delle due parti della Monarchia. Il 15 ottobre 1918 il Consiglio Nazionale Slovacco (con sede in Ungheria). Il 18 ottobre 1918 il Consiglio Nazionale dei Ucraini di Galizia (con sede a Leopoli) per la creazione di uno Stato ucraino. Altri consigli nazionali si formarono verso la fine del mese di ottobre dello stesso anno.

[11] Si scrive [J. BÉRENGER, *Storia dell'impero asburgico, 1700-1918*, Il Mulino, 2003, pp. 423-424]: «Già nel mese di ottobre del 1918, allorché la sconfitta militare sembrava ormai ineluttabile, Carlo I tentò di salvare la monarchia intraprendendo delle riforme conformi allo spirito dei quattordici punti del presidente americano Wilson» e specialmente nella direzione «di accordare ai popoli di Austria-Ungheria la più grande libertà per un loro sviluppo autonomo». Così il 17 ottobre 1918 l'imperatore pubblicò un manifesto che trasformava la monarchia in una federazione di Stati nazionali. «Questa misura, se fosse stata presa l'anno precedente, avrebbe soddisfatto le rivendicazioni, in gran parte legittime, dei suoi sudditi; invece, promulgata sotto la pressione delle circostanze, quando la guerra era ormai persa per gli imperi centrali, questo testo non poteva essere interpretato

il 6 ottobre 1918 – organo esponenziale dei 5 governi nazionali locali sorti spontaneamente nei territori jugoslavi della Monarchia (a Lubiana per la Slovenia, a Novisad per la Voivodina, a Sarajevo per la Bosnia-Erzegovina, a Spalato per la Dalmazia, a Zagabria per la Croazia e Slavonia) – sancì l'unione dello Stato degli Sloveni, Croati e Serbi, con la Serbia e il Montenegro in un unico Stato [e il cui atto formale di fusione venne sottoscritto a Belgrado il 1° dicembre 1918 e la cui Costituzione di San Vito fu promulgata il 28 giugno 1921].

Il nuovo Stato venne riconosciuto dalle Potenze vincitrici dell'Intesa in modo espresso nei trattati di pace [par. 5° del Preambolo del Trattato di pace di Saint-Germain del 10 settembre 1919, Preambolo e art. 12 del Trattato per la protezione delle minoranze, concluso fra la Jugoslavia e le Potenze dell'Intesa, Preambolo del Trattato di Rapallo fra la Jugoslavia e l'Italia del 12 novembre 1920 ecc.], il cui articolato contemplava il vincolo per Austria e Ungheria di procedere ad analogo riconoscimento al momento della sottoscrizione degli accordi internazionali che li riguardavano[12].

Per quanto concerne i territori ungheresi della Monarchia, il Consiglio Nazionale ungherese – costituitosi il 25 ottobre 1918 – e successivamente sostituito verso la fine del mese di ottobre del 1918 dal governo presieduto da Michele Károly) – proclamò in data 16 novembre 1918 l'Ungheria come Repubblica popolare indipendente, riconosciuta poi dalle Potenze dell'Intesa con il Trattato del Trianon del 4 giugno 1920.

I.3. Gli effetti prodotti sulla città di Fiume dalla dissoluzione dell'Impero austro-ungarico

Lo smembramento o dissoluzione dell'Impero austro-ungarico ebbe invece sviluppi e risvolti particolari per la città di Fiume a causa degli avvenimenti che vi susseguirono e che però non modificarono la situazione storica, giuridica e politica.

In seguito alla dissoluzione dell'Impero austro-ungarico e all'abbandono del territorio di Fiume da parte delle truppe austro-ungariche – per l'offensiva italiana sul fronte del Piave – in data 28 ottobre 1918, si costituì un Consiglio

---

che come una confessione supplementare di debolezza da parte di un principe che non aveva saputo mai forzare il destino».

[12] M. UDINA, *L'estinzione dell'Impero austro-ungarico*, *op. cit.*, pp. 44-48, pp. 54-56, pp. 144-45.

Nazionale Italiano [CNI] presieduto da Antonio Grossich che richiese l'annessione di Fiume al Regno d'Italia[13].

Il giorno successivo, tuttavia, la città di Fiume venne occupata da truppe irregolari croate. L'ultimo Governatore ungherese della città [nella notte del 29 ottobre 1918] fu costretto a consegnare formalmente i propri poteri al costituitosi Comitato Nazionale Croato dipendente dal Consiglio Nazionale degli Sloveni, Croati e Serbi di Zagabria»[14], che a sua volta proclamò l'annessione alla Croazia, sulla base di un'incongruenza riscontrata tra due rescritti imperiali[15].

Il Comitato Nazionale Croato esercitò per brevissimo tempo un limitato

---

[13] Si riporta il proclama del 30 ottobre 1918: «Il Consiglio Nazionale Italiano di Fiume dichiara che, in forza di quel diritto per cui tutti i popoli sono sorti ad indipendenza nazionale e libertà, la città di Fiume, la quale finora era un corpo separato costituente un comune nazionale italiano, pretende per sé il diritto di autodecisione delle genti. Basandosi su tale diritto, il Consiglio nazionale proclama Fiume unita alla sua Madre Patria Italia» [*Fiume e la Provincia del Carnaro nel passato e nel presente*, a cura dell'Associazione Nazionale per la Venezia Giulia e la Dalmazia – lega fiumana, p. 17].

[14] Come si riporta in un passo del saggio di A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., pp. 110-111: «Effettivamente in una riunione convocata il 28 dal governatore Zoltán Jekelfalussy, i comandanti militari della città, ten. di vasc. Lucich, col. Klasaurge ed il Teslić dichiararono esplicitamente che la truppa della guarnigione non si sarebbe opposta, perché composta quasi esclusivamente da Croati, ad una occupazione della città fatta in nome di quel Consiglio Nazionale, e che anzi avrebbe affrontato i reparti (poco numerosi, del resto) ungheresi degli "honvéd", se questi si fossero opposti. [...] Al governatore quindi, nell'impossibilità di far valere in alcun modo la sua autorità, non restava altro da fare che prepararsi ad andarsene. Per evitare di dover cedere i poteri ai rappresentanti dei Croati, li trasmise al Municipio e per esso al podestà Vio, invitandolo però, allo scopo di evitare inutili atti di violenza, a non opporsi alla occupazione croata ed a riconoscere l'autorità del Consiglio Nazionale di Zagabria. In pari tempo invitava la Polizia di Stato a considerarsi sciolta». Vedi anche: D. L. MASSAGRANDE, *I governi di Fiume indipendente 1918-1924*, in *Fiume*, 2002, nn. 1-6, p. 7.

[15] L'errore – di non specificare nel rescritto del 23 aprile 1779 la revoca del precedente rescritto del 1776 (nel quale si attribuiva alla Croazia la Città di Fiume) – fu proprio alla base della rivendicazione del comitato croato durante l'occupazione di Fiume nel 1918: questo comitato sosteneva che la mancata revoca del rescritto del 1776, significava la continuità della situazione creata nel 1776, cioè l'incorporazione di Fiume al Regno di Croazia. Tuttavia, si osserva [A. DEPOLI, *L'unione di Fiume*, *cit.*, pp. 123-124], che «è troppo evidente, come è confermato dai voti citati della *Hofkommission*, nonché dalle risposte ai punti XI e XIII del memoriale fiumano, che si era voluto riconoscere alla città di Fiume il diritto di non essere incorporata nemmeno in avvenire in una delle parti della corona ungarica, avendo la città potuto dimostrare che anche in passato era stata considerata come un corpo a sé stante, cioè separato, alle dipendenze dirette del sovrano, e si era quindi voluto proprio correggere, l'errore commesso aggregando la città ad una delle *partes adnexae* (regni o province che dir si vogliano)». Si ricorda, altresì, che la legge ungarica n. XXX (o I per la Croazia) – esecutiva dell'accordo ungaro-croato del 1868 – precisava nel primo punto del par. 66 che faceva parte del territorio della Croazia-Slavonia e Dalmazia «tutto quel territorio che assieme alla città ed al distretto di Buccari appartiene attualmente al Comitato di Fiume, ad eccezione della città di Fiume e del suo distretto, la quale città, porto e distretto costituisce un corpo separato annesso alla Corona ungarica (*separatum sacrae regni coronae adnexum corpus*), la cui autonomia speciale come tale e le cui condizioni legislative e di governo riferentivisi dovranno venire stabilite di comune accordo a mezzo di pertrattazioni commissionali fra il Parlamento dell'Ungheria, la Dieta dei Regni di Croazia, Slavonia e Dalmazia e la città di Fiume» [per ulteriori approfondimenti si rinvia a: R. TRIMARCHI, *L'autonomia e l'ordinamento della città di Fiume "corpus separatum" nell'impero Austro-Ungarico fino alla fine della prima guerra mondiale ed alla costituzione del Consiglio Nazionale Italiano*, in *Riv. Studi fiumani*, 1988, n. 15, pp. 1-40.

controllo del territorio fiumano (occupando in data 29 ottobre 1918 il Palazzo del Governo, la Capitaneria di porto e la stazione ferroviaria), senza peraltro adottare sostanziali atti di governo[16].

La situazione incerta e le perpetrate violenze da parte dei soldati croati e del residuale esercito austro-ungarico che via via abbandonava Fiume, spinsero il CNI ad invocare l'intervento italiano che avvenne parzialmente in data 4 novembre 1918[17], mentre la città fu occupata da contingenti italiani e rappresentanti degli eserciti dell'Intesa (inglesi e francesi) e degli Stati Uniti soltanto il giorno 17 novembre 1918[18], facendosi così cessare il breve periodo di occupazione da parte croata[19] e le

---

[16] A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., pp. 118-119, 137]: «Possiamo dunque escludere che i Croati abbiano compiuto il 29 ottobre qualsiasi atto di governo a Fiume ed è noto che soltanto in data 30 ottobre 1918 il capitano distrettuale croato Costantino Rojcević […] dirigerà ai Fiumani il suo proclama bilingue in cui comunicherà di aver preso possesso dell'autorità politica in città in qualità di commissario del Consiglio Nazionale sloveno-croato-serbo di Zagabria. […] In realtà, a parte il Comando militare, il giorno 29 non esistono altri depositari di poteri di governo a Fiume che il podestà Vio ed il Comitato cittadino italiano costituitosi nella mattinata. […] I sedicenti governanti croati saranno, pertanto, da considerarsi come mandatari di un organismo statale esterno ed usurpatore. […….] In altri campi però le autorità dipendenti da Zagabria riuscirono ad imporre la loro volontà: posero il fermo sui depositi bancari, ordinando che le persone fisiche non potessero ritirare più di mille corone al mese, e le imprese commerciali non più di cinquemila, e disposero che il servizio telegrafico e telefonico interurbano venisse sospeso e che anche le lettere non potessero essere dirette che nei paesi della Slavia del Sud».

[17] La continua infiltrazione ed ingerenza dei croati soprattutto dopo il proclama del 29 ottobre 1918, e i continui appelli del CNI di scongiurare un paventato pericolo di un doloso inquinamento della popolazione fiumana, spinse il 4 novembre 1918 il generale Diaz, in accordo con gli alleati, ad occupare Fiume con conseguente abbandono delle truppe serbo-croate.

[18] Si stabilì un comando di forze militari (composto da reparti francesi, inglesi ed italiani) e si attribuì al CNI un ruolo politico tale da consentirgli la possibilità di inviare un proprio delegato alla conferenza di Parigi (ma tale possibilità fu revocata durante le trattative di pace). In questo periodo lo Stato italiano assunse "l'onere" di difendere la città ed il porto di Fiume da qualsiasi attentato ed infiltrazioni ostili [A. DEPOLI, *XXX ottobre*, *cit.*, pp. 114-178].

[19] G. RADETTI, *Profilo della storia di Fiume*, *cit.*, p. 72: « […] cinque fiumani attraverso le pericolose rotte dell'Adriatico ancora teatro di guerra, con mezzi di fortuna corsero a Venezia ad invocare l'intervento della flotta italiana» allo scopo di proteggere la vita e i beni degli italiani di Fiume. Vi giunsero il 1° novembre 1918. Il giorno seguente furono ricevuti dal Capo di Stato maggiore della Marina italiana, Paolo Thaon di Revel il quale, sentite le richieste della delegazione, telegrafò al Presidente del Consiglio dei ministri, on. V.E. Orlando che si trovava in quel momento a Parigi: «Cittadini di Fiume ora in balia disordini domandano occupazione città da parte Italia. Nave pronta recarsi Fiume. Prego significarmi se politicamente occupazione prima armistizio sarebbe opportuna. Prestigio italiano ne trarrebbe vantaggio. Economicamente entreranno in possesso di un buon numero di piroscafi mercantili di cui gravemente difettiamo. Pregherei risposta telegrafica» [G. PAOLI PALCICH, *L'occupazione militare italiana di Fiume nei documenti dell'Ufficio Storico della Marina Militare: 4 novembre 1918*, in *Riv. Studi fiumani*, 1983, n. 6, p. 2]. Il 4 novembre 1918, poche ore prima dell'entrata in vigore dell'armistizio di Villa Giusti [il cui art. 1 dell'Allegato annesso al protocollo delle condizioni di armistizio sottoscritto il 3 novembre 1918 tra le Potenze alleate e associate da una parte e l'Austria-Ungheria dall'altra, stabilì la cessazione delle ostilità «per terra per mare e nell'aria» da parte dell'Austria-Ungheria 24 ore dopo la firma dello armistizio, e cioè alle ore 15,00 del 4 novembre (ora dell'Europa Centrale). Da tale mo-

relative rivendicazioni di possesso della flotta austro-ungarica[20].

L'intervento a Fiume delle forze armate italiane – su richiesta della maggioranza dei cittadini fiumani rappresentati da una delegazione del CNI – trovava fondamento dalla Convenzione di armistizio sottoscritta a Villa Giusti, in data 3 novembre 1918 [ed avente effetto dalle ore 15 del giorno successivo], fra l'Impero austro-ungarico e l'Italia/Intesa, la quale appunto consentì alle truppe dell'Intesa di spostarsi su tutto il territorio dell'Impero austro-ungarico vinto[21].

---

mento le truppe italiane ed associate arrestarono l'avanzata oltre la linea di armistizio, una squadriglia di cacciatorpediniere Sirtori e Stocco [inviati da Venezia su iniziati dell'ammiraglio Thaon] e un incrociatore (*Emanuele Filiberto*) entrarono nel porto. Il 17 novembre il generale San Marzano occupò la città di Fiume con i suoi granatieri, sostituito poi dal generale Grazioli [G. DABBENI, *Profilo storico di Fiume*, in *www.arcipelagoadriatico.it/saggi/ProfiloStoricodiFiume/dati/ProfiloStoricodiFiume.pdf*].

[20] Il Comitato Nazionale Croato, ancora presente a Fiume, asserì che in data 30 ottobre 1918 tutta la flotta austro-ungarica gli era stata ceduta dal governo austro-ungarico. Il forzato abbandono del territorio fiumano e l'accettazione tacita dell'intimazione del Comandante in capo della flotta italiana, fecero venir meno le pretese. In particolare, il comandante in capo della flotta italiana intimò a colui che comandava la piazza di Pola e la flotta austro-ungarica, le seguenti condizioni concordate con i governi alleati: a) resa e consegna nel porto di Venezia di tutti i sommergibili austriaci e tedeschi che si trovavano in Adriatico e in porti adriatici; b) resa e consegna al capo della flotta italiana della piazza di Pola, isolotti vicini e territorio circostante entro 48 ore, nonché delle armi, munizioni e materiali da guerra di qualsiasi specie; c) resa e consegna al Comandante della flotta italiana di 28 navi da guerra. Infine, tutto il rimanente della flotta austriaca si sarebbe dovuta ritirare a Buccari, oppure a Spalato [G. PAOLI PALCICH, *L'occupazione militare italiana di Fiume*, *cit.*, p. 24].

[21] Le condizioni dell'armistizio furono le seguenti: CONDIZIONI A TERRA: «1. Immediata interruzione delle ostilità in terra, mare e cielo. 2. Smobilitazione totale delle forze austro-ungariche ed immediato ritiro di tutte le unità che operano dal Mare del Nord alla Svizzera. Gli austroungarici si impegnano ad avere solo 20 divisioni, armate come in tempo di pace, a salvaguardia dei confini stabiliti al punto 3. La metà delle divisioni e del materiale d'artiglieria che andrà in disarmo, dovrà essere consegnato subito alle forze alleate. 3. L'evacuazione delle forze austro ungariche alle zone di competenza prebelliche e ritirata entro i confini stabiliti nel trattato di pace, sotto la supervisione alleata. Dal Piz Umbra fino a nord del passo dello Stelvio la linea avrebbe seguito le cime delle Alpi Retiche, fino alle sorgenti dell'Adige e dell'Isarco sopra il passo di Resia e i monti del Brennero e sopra le cime dell'Oetz e dello Ziller. La linea avrebbe poi virato a sud e valicato il monte di Dobbiaco, per raggiungere il confine delle Alpi Carniche. Il confine avrebbe proseguito per Tarvisio e avrebbe incontrato le Alpi Giulie i passi del Predil, Mangart, del Tricorno, Bodlenischen e di Idria. Da questo punto, la linea di confine si sarebbe diretta verso sud e avrebbe escluso il bacino della Sava con tutti gli affluenti. Dal Monte Nevoso la linea avrebbe seguito la costa, in modo che Castua, Mattuglie e Volosca fossero incluse nella zona da evacuare. Venivano incluse la provincia dalmata, al nord Lissarizza e Tribagno mentre al sud la linea racchiudeva punta Planca e verso est il confine seguiva le alture, cosicché tutte le valli ed i corsi d'acqua diretti verso Sebenico erano inclusi, come il Cicola, il Cherca, il Bustinizza ed i loro affluenti. Ovviamente erano incluse anche le isole del nord e dell'ovest della Dalmazia: Premuda, Selve, Ulbo, Scherda, Maon, Pago e Puntadura al nord includendo al sud Meleda e Sant'Andrea, Spalmadori, Busi, Lissa, Lesina, Torcola, Curzola, Cazza e Lagosta così come le isole di Pelagosa e relativi scogli, con l'eccezione delle isole di Zirona Grande, Zirona Piccola, Bua, Solta e Brazza. Tutti i territori così evacuati saranno occupati dalle truppe degli Alleati e degli Stati Uniti d'America. Tutto il materiale militare e ferroviario nemico che si trova nei territori da evacuare sarà lasciato sul posto. Consegna agli Alleati ed agli Stati Uniti di tutto questo materiale (approvvigionamenti di carbone e altri compresi), secondo le istruzioni particolari date dai Comandanti supremi sulle varie fronti delle forze delle Potenze associate. Nessuna nuova distruzione, né saccheggio, né requisizione delle truppe nemiche nei territori da evacuare dall'avversario e da occupare dalle forze delle Potenze associate. 4. - Possibilità per le

I fiumani esprimono al rappresentante dell'Italia, gen. Grazioli, la volontà di essere uniti alla Madre Patria (1919).

Armate delle Potenze associate di spostarsi liberamente su tutte le rotabili, strade ferrate e vie fluviali dei territori austro - ungarici, che saranno necessarie. Occupazione, in qualunque momento, da parte delle Armate delle Potenze associate, di tutti i punti strategici in Austria-Ungheria ritenuti necessari per rendere possibili le operazioni militari o per mantenere l'ordine. Diritto di requisizione contro pagamento da parte delle Armate delle Potenze associate in tutti i territori dove esse si trovino. 5. - Sgombero completo, nello spazio di 15 giorni, di tutte le truppe germaniche, non solamente dalle fronti d'Italia e dei Balcani, ma da tutti i territori austro - ungarici. Internamento di tutte le truppe germaniche che non avranno lasciato il territorio austro-ungarico prima di questo termine. 6. - I territori austro-ungarici sgombrati saranno provvisoriamente amministrati dalle autorità locali sotto il controllo delle truppe alleate e associate di occupazione. 7. - Rimpatrio immediato, senza reciprocità, di tutti i prigionieri di guerra, sudditi alleati internati e popolazione civile fatta sgombrare, secondo le condizioni che fisseranno i Comandanti supremi delle Armate delle Potenze alleate sulle varie fronti. 8. - I malati ed i feriti non trasportabili saranno curati per cura del personale austro - ungarico che sarà lasciato sul posto con il materiale necessario. 9. -Restituzione, senza reciprocità, di tutti i prigionieri di guerra delle marine da guerra e mercantili delle Potenza alleate e associate in potere dell'Austria-Ungheria. I plenipotenziari sottoscritti, regolarmente autorizzati, dichiarano d'approvare le condizioni sopra indicate».

CONDIZIONI IN MARE: «1. Immediata sospensione di tutte le ostilità in mare, immediata dichiarazione di tutti i vascelli presenti ed interruzione di tutte le manovre navali. 2. Consegna di 15 sommergibili austro-ungarici, costruiti tra il 1910 ed il 1918 e di tutti i sommergibili tedeschi. Pronta smobilitazione e disarmo di tutti i rimanenti sommergibili austro-ungarici. 3. Consegna di tre corazzate, tre incrociatori leggeri, nove motoscafi antisommergibile, un dragamine, sei battelli da ricognizione modello Donau-Monitoren. Tutte le altre navi da guerra (inclusi i battelli fluviali) dovranno essere smobilitati e disarmati. 4. Libertà di navigazione a tutti i battelli alleati, da guerra e non, nel mare Adriatico, comprese acque territoriali e fluviali, Danubio e fiumi interni. 5.

I.4. L'"occupazione" da parte dei legionari dannunziani

Come si è accennato nei paragrafi precedenti, la maggioranza della popolazione fiumana, in nome del principio dell'autodecisione dei popoli, auspicava l'annessione di Fiume al Regno d'Italia, annessione che in quella fase storica venne impedita per ragioni di politica internazionale [il nuovo assetto del Continente europeo da discutere durante le riunioni della Conferenza di Pace di Parigi][22].

Le rivendicazioni, poi, del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (del resto prive di fondamento storico e giuridico), l'opposizione degli Stati Uniti ad un'assegnazione di Fiume allo Stato italiano, la debole politica estera del governo italiano[23]

Ritiro del blocco navale per le forze alleate e associate ad esse, per le attuali operazioni. 6. Consegna e affidamento di tutte le forze aeree associate alla marina presso porti stabiliti dagli alleati e dai loro associati. 7. Evacuazione dell'intera fascia costiera e dei porti commerciali che si trovino fuori dai confini nazionali austro-ungarici. 8. Occupazione di tutte le fortificazioni terrestri e marine e delle installazioni militari di Pola e delle isole limitrofe, oltre che dell'arsenale ed dei cantieri navali, da parte degli alleati. 9. Riconsegna di tutte le navi mercantili confiscate. 10. Divieto di distruzione di impianti o di materiali da consegnarsi, restituirsi o da evacuarsi. 11. Restituzione di tutti i prigionieri senza obbligo di contropartita» [in *http://it.wikipedia.org/wiki/Armistizio_di_Villa_Giusti].*

[22] Per questi motivi il Regno d'Italia si è astenuto «dal compiere qualsiasi atto che potesse costituire riconoscimento od approvazione dell'atteggiamento assunto dai fiumani in rapporto all'Italia ed alla Jugoslavia» [App. Milano, 24 novembre 1920, in *Giur. it.*, 1920, p. 449. App. Milano, 29 dicembre 1920, in *Giur. it.*, 1921, pp. 15-16)], impedendo ad es., la nomina dei propri agenti consolari a Fiume, per la incerta posizione di diritto internazionale, in cui si trovava [prima del Trattato di Rapallo] Fiume, e per ragioni di opportunità e delicatezza politica, fino ad arrivare a respingere l'elezione del deputato-rappresentante di Fiume.

[23] Come si riporta nell'opera di F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, Milano, 1974, vol. I, p. 16: «Salandra, presidente del Consiglio dal marzo 1914 al giugno 1916, nelle sue memorie su l'intervento parla chiaramente di responsabilità sua e di Sonnino relativa Fiume, dato che nella proposta compilata dalla nostra delegazione vi era una precisa riserva per l'assegnazione del tratto di costa comprendente Fiume, riserva abbandonata in sede di trattato» per l'opposizione durante le lunghe trattative nella Conferenza di pace, del ministro degli esteri russo Sazonoff, «tutore […] degli interessi e delle pretese degli slavi che appunto rivendicavano l'assegnazione della città di Fiume». La scelta di non avanzare pretese su Fiume da parte della delegazione italiana fu criticata dall'on. Enrico de Marinis che in un'intervista rilasciata al Giornale d'Italia in data 27 dicembre 1918, sottolineò che il governo italiano avrebbe potuto avanzare legittimamente la sua pretesa in quanto la Russia non ne avrebbe avuto titolo essendo venuta meno agli impegni assunti con il Trattato di pace di Brest-Litovsk (concluso tra la Russia e gli Imperi centrali il 3 marzo 1918 in Bielorussia) che sancì l'uscita della Russia dalla prima guerra mondiale. Del resto si è già comprovato (A. DEPOLI, *Fiume e il patto di Londra*, in *Riv. Studi Fium.*, 1959, nn. 1-2, pp. 4-6) che, al di là della critica avanzata dall'on. De Marinis, il ministro russo Sazonoff «non si era particolarmente curato, nel corso delle trattative, degli interessi di uno Stato unito jugoslavo, a cui non credeva e che non desiderava, né di quelli della Croazia, che egli prevedeva dovesse in qualche modo, in una forma più o meno autonoma, restare collegata all'Austria-Ungheria o ai Magiari, mentre si era soltanto mostrato preoccupato dell'avvenire della Serbia, a cui voleva garantire un largo sbocco all'Adriatico, possibilmente senza i vincoli della smilitarizzazione, quando questa sarà richiesta da Sonnino. […] Ci furono soltanto delle blande obiezioni all'assegnazione all'Italia delle isole del Quarnero (Cherso e Lussino) che toglievano valore strategico al porto di Fiume, ma furono subito abbandonate, senza che la Russia ci insistesse per nulla, prova evidente del suo disinteresse per i possibili vantaggi della Croazia».

– salvo qualche timida proposta espressa antecedentemente alla Conferenza di pace del 1918[24], ma in seguito sempre più orientata a seguire le linee stabilite dalle Potenze Alleate ed Associate[25] – determinarono in data 12 settembre 1919 l'"occupazione militare" da parte dei legionari (arditi)[26] comandati da Gabriele D'Annunzio[27] e il conseguente abbandono di Fiume del Comando di Occupazio-

---

[24] Alla Conferenza di pace (svoltasi a Parigi nei primi giorni di febbraio del 1919) la richiesta italiana di includere Fiume tra i territori da attribuirsi allo Stato italiano (in revisione del Patto di Londra) incontrò l'opposizione dei delegati jugoslavi che rivendicarono, oltre a Fiume, tutta la Dalmazia, l'Istria e Trieste. Il governo italiano, infatti, presentò un *memorandum* contenente, tra le altre rivendicazioni territoriali, le seguenti considerazioni relativamente alla città di Fiume: «*Dès que fut proclamée la décadence de la dynastie des Habsbourg, Fiume revendiqua le droit de disposer d'elle-même et proclama, le 29 octobre 1918, son union à l'Italie, à laquelle, affirmant la tradition du Risorgimento, le programme des Carbonari l'avait déjà attribuée en 1822. L'Italie, lorsqu'elle proclame son droit d'accepter et de faire reconnaître l'acte spontané par lequel Fiume s'est donnée à elle, a, en même temps, la conscience d'obéir aux exigences de l'exploitation économique rationelle du territoire auquel ce port doit servir. D'autre part, l'Italie sait bien que, par là, elle n'obtient qu'une des compensations qui lui sont dues, selon l'esprit de la Convention signée avec ses Alliées à la suite des plus grands efforts et sacrifices accomplis par l'Italie pendant la guerre et en vue des conditions nouvelles créés par l'écroulement de l'Autriche-Hongrie*» [*www.prassi.cnr.it* – n. 1052/3 – *Le rivendicazioni territoriali dell'Italia*].

[25] Si riporta la dichiarazione del nuovo Ministro degli esteri (Vittorio Scialoja) espressa nella seduta del parlamento italiano del 20 dicembre 1919 [«Anche negli ultimi suoi discorsi […] il presidente del Consiglio vi ha dimostrato quanto fermo sia il nostro proposito di non distaccarci, nello stabilire la pace, dagli Alleati ed associati, coi quali abbiamo vinta la terribile guerra, ed io non posso che riaffermare oggi il medesimo proposito»]. In buona sostanza il governo italiano accettava la creazione dello Stato libero di Fiume proposta da Wilson, pur proponendo delle modifiche. In particolare il governo italiano: a) richiedeva che nel futuro Stato la città di Fiume col suo distretto doveva essere garantita da uno statuto che ne salvaguardasse l'italianità dalla minaccia slava; b) auspicava che al *corpus separatum* si assegnasse, entro lo Stato libero, la strada costiera con una striscia di territorio fino alla frontiera italiana. Il compromesso Nitti stabiliva sostanzialmente: a) l'abolizione dello Stato cuscinetto; b) la frontiera italo-jugoslava definita in modo tale da eliminare il saliente di Senosecchia ad est di Trieste, e da lasciare all'Italia il Monte Maggiore e la costa sino a Volosca; b) il *corpus separatum*, con l'aggiunta di una sottile striscia costiera per la connessione stradale con l'Italia, sotto la sovranità italiana; d) internazionalizzazione del porto e della ferrovia di Fiume; e) Zara con il suo distretto Stato libero (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 215, 221, 223).

[26] Il comandante Gabriele D'Annunzio manifestò a Benito Mussolini la volontà di occupare Fiume per mezzo di una lettera consegnata dal tenente medico Sanguineti: «Mio caro compagno, il dado è tratto. Parto ora [11 settembre, ore 13.30]. Domattina prenderò Fiume con le armi. Il Dio d'Italia ci assista». La concreta occupazione da parte dei legionari prese inizio con l'entrata trionfale nella città di Fiume (invasione che è presupposto dell'occupazione) [12 settembre 1919, ore 11,45] che, a quanto si evince dai dati storici in nostro possesso, non fu ostacolata dalle truppe italiane (regolari), ma anzi si ravvisa un'acquiescenza da parte del governo italiano. Infatti, il generale Pittaluga, che avrebbe dovuto fermare, per gli ordini impartiti dal suo superiore Badoglio, l'avanzata degli arditi – dopo un flebile tentativo di fermare l'avanzata – abbracciò D'Annunzio ed entrò con lui in Fiume. Il comandante e gli irredentisti fecero ingresso nella città tra il delirio del popolo fiumano che li acclamò freneticamente come liberatori. Alle ore 12.30, con tutti gli onori, vennero sostituite le bandiere degli alleati con il tricolore d'Italia. [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 81-103]. Vedi anche: R. DE FELICE, *La marcia di Ronchi in due documenti militari contemporanei*, in *Riv. Studi fiumani*, 1965, nn. 1-2, pp. 78 ss.

[27] Per un approfondimento sulla vita e le opere del poeta si rinvia a: E. DI CARLO, *Dall'Abruzzo al Vittoriale: d'Annunzio 1938-1998*, Colledara, Andromeda, 1998. E. DI CARLO, *Luigi Savorini e il fondo dannun-*

ne, costituito in gran parte da forze italiane[28] (che, come detto, aveva occupato Fiume ed il territorio adiacente dal 17 novembre del 1918)[29]. In tale occasione il governo italiano assunse l'impegno nei confronti degli altri Paesi Alleati ed Associati di ristabilire la situazione *ante* – mediante l'adozione di misure nei confronti dei ribelli – e quindi di ristabilire e mantenere l'ordine pubblico interno nel territorio di Fiume.

I.5. L'istituzione della Reggenza Italiana del Carnaro

L'8 settembre del 1920 fu proclamata la Reggenza Italiana del Carnaro[30] che riorganizzava e consolidava l'intera struttura governativa[31].

L'istituzione della Reggenza Italiana del Carnaro provocò delle inefficaci

---

ziano della biblioteca "M. Delfico" di Teramo, presentazione di Elena Ledda, L'Aquila, Deputazione abruzzese di storia patria, 1999. E. Di Carlo, *Gabriele d'Annunzio, Caro Pascal: carteggio d'Annunzio-Masciantonio (1891-1922)*, presentazione di Gianni Oliva, Casoli, Ianieri, 2001. E. DI CARLO, *D'Annunzio e Filippo De Titta: Carteggio (1880-1922) e altri documenti dannunziani*, Carabba, 2007.

[28] *L'intervento italiano a Fiume*, in *www.prassi.cnr.it* (doc. n. 1522/3).

[29] Il giorno 13 settembre 1919, dopo un secondo colloquio con D'Annunzio, il generale Pittaluga lasciò Fiume seguito il giorno dopo dagli inglesi e gli americani e successivamente, dopo lunghe trattative, anche i francesi e gli jugoslavi abbandonarono Fiume.

[30] Sullo Statuto della Reggenza Italiana del Carnaro segnaliamo due monografie che hanno approfondito in modo dettagliato e critico l'argomento: C. GUAZZI, *La Reggenza italiana del Carnaro nella storia del diritto costituzionale*. Edito dal Centro di Cultura Dalmata. Genova, 1982. *Lo Statuto della Reggenza Italiana del Carnaro (tra storia, diritto internazionale e diritto costituzionale*, (a cura di A. SINAGRA), Milano, 2009.

[31] «Il Consiglio Nazionale continua a esercitare il suo ufficio di Rappresentanza municipale, coi diritti che gli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 determinano per il Comune incluso nella Reggenza. È costituito il Governo provvisorio della Reggenza composta dei cittadini liberi e giurati Gabriele D'Annunzio per gli Affari Esteri, Giovanni Host-Venturi per la Difesa Nazionale, Maffeo Pantaleoni per le Finanze e per il Tesoro, Icilio Baccich per l'Interno e per la Giustizia, Lionello Lenaz per la Istruzione pubblica, Luigi Bescocca per l'Economia pubblica, Clemente Marassi per il Lavoro. I Rettori provvisorii rimarranno nell'officio, con le funzioni definite dal secondo capoverso dell'articolo 44 della Costituzione, fino a che dai corpi legislativi non sieno eletti i Rettori stabili, secondo le norme indicate dall'articolo 35 della costituzione stessa. Nella Reggenza italiana del Carnaro il Governo provvisorio ha facoltà di deliberare in ogni cosa pubblica che non appartenga all'amministrazione consueta. Perciò, presieduta dal Comandante, si aduna nella settimana due volte, il lunedì e il giovedì, per esaminare le ordinanze e i decreti preparati dai vari Rettori. Le ordinanze e i decreti non avranno vigore di legge se non sieno approvati dalla maggioranza del Governo e se non sieno firmati dal Comandante. Adunanze straordinarie possono essere convocate, quando occorra, in ogni altro giorno. Il Podestà di Fiume ha il diritto di assistere alle sedute del Governo provvisorio in qualità di consultore. Ciascun Rettore costituirà il suo ufficio, e del suo ufficio eleggerà il capo che gli conviene. Il Comandante, oltre suo ufficio di Rettore degli affari esteri, avrà il suo gabinetto; e ne sarà determinata l'azione speciale da un successivo decreto». Ai cittadini che compongono il governo provvisorio è proposta una indennità quotidiana. I Rettori pongono nelle mani del Comandante il rinnovato giuramento di servire la Causa quale è dichiarata nel primo capitolo statutario: «Della Perpetua volontà popolare» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 171-172).

proteste del Ministero degli Affari Esteri del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni espresse nella missiva inviata all'attenzione del Presidente della Conferenza di Pace (8 settembre 1920): «*Monsieur le Président, Le 30 Août a été lu au theâtre de Fiume le texte d'une constitution qui devrait, parait-il, servir de base à la proclamation prochaine d'un nouvel Etat sous le nom "La Reggenza Italiana del Carnaro". J'ai l'honneur de déclarer, à ce propos, que le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croate et Slovènes, considérerait cette proclamation si elle se réalisait comme un acte illégal, nul et non-avenu, faisant en même temps les réserves le plus formelles contre un pareil abus du droit de l'auto-détermination. Je vous prie, Monsieur le Président, de vouloir bien porter la présente déclaration à la connaissance du Conseil Suprême de la Conférence de la Paix* […] [testo allegato al telegramma n. 1560 del 13 settembre 1920, indirizzato al Ministero degli Esteri Italiano Carlo Sforza].

Lo Statuto del Carnaro all'art. II stabiliva il territorio della Reggenza Italiana del Carnaro. Essa «era costituita dalla terra di Fiume, dalle isole di antica tradizione veneta che per voto dichiarano di aderire alle sue fortune; e da tutte quelle comunità affini che per atto sincero di adesione possono esservi accolte secondo lo spirito di un'apposita legge prudenziale».

La definizione dello Stato veniva prospettata come un apporto spirituale e materiale di tutte le persone che dello Stato facevano parte, e determinato dalla sola, ma ferrea volontà di collaborazione che si attuava in vista di un fine ritenuto supremo, in nome del quale i cittadini erano disposti a farsi reciproche rinunce per tendere ad un sempre più intenso miglioramento materiale e spirituale.

Così all'articolo III si stabiliva che la «Reggenza è un governo schietto di popolo – *res populi* – fondata sulla potenza del lavoro produttivo». L'art. IX considerava poi la proprietà come «la più utile delle funzioni sociali», come «dominio assoluto della persona sulla cosa», così che non ammetteva che si lasciasse inerte o che di lei si disponesse «malamente» e affermava, di conseguenza, che solamente il lavoro è «titolo legittimo di dominio su ogni mezzo di produzione e di scambio», perché solo il lavoro è «padrone della sostanza resa massimamente fruttuosa e massimamente profittevole all'economia generale».

Gli articoli IV, V, VI, VIII, XV-XVI dello Statuto del Carnaro si prefiggevano di garantire i diritti e le libertà fondamentali spettanti ad ogni cittadino. In particolare l'art. IV stabiliva che la «Reggenza riconosce e conferma la sovranità di tutti cittadini senza divario di sesso, di stirpe, di lingua, di classe, e di religione». L'articolo VIII stabiliva, altresì, che «tutti i cittadini dello Stato di ambedue i sessi sono e si sentono uguali davanti alla nuova legge». L'art. XVI disponeva che i «cittadini della Reggenza sono investiti di tutti i diritti civili e politici nel punto in cui compiono il ventesimo anno di età». Si precisava, inoltre (art. XVI, comma

2), che al compimento del ventesimo anno di età, gli appartenenti ad ambedue i sessi diventassero legittimamente elettori ed eleggibili per tutte le cariche.

Il secondo comma dell'art. IV stabiliva che la Reggenza «scompartisce le forze degli uffici; cosicché dal gioco armonico della diversità» la vita comune si rendeva sempre più ricca e attiva. L'articolo LIX affermava, altresì, che «nessun cittadino può esercitare più di un potere, né partecipare a due corpi legislativi nel medesimo tempo»; ciò per evitare cumuli di cariche.

L'art. VII garantiva poi le «libertà fondamentali di pensiero, di stampa, di riunione e di associazione» a tutti i cittadini. L'articolo VIII dello Statuto del Carnaro garantiva i principali diritti di ogni cittadino: l'istruzione primaria e il diritto a scuole chiare e salubri; l'educazione corporea in palestre aperte e fornite di apposite attrezzature, il lavoro remunerato (un minimo di salario bastevole almeno per vivere bene), l'assistenza nella infermità, nella invalitudine, nella disoccupazione involontaria, la pensione di riposo per la vecchiaia, l'uso dei beni legittimamente acquistati, l'inviolabilità del domicilio, l'*habeas corpus*, il risarcimento dei danni in caso di errore giudiziario. L'art. XIV, ultimo comma, stabiliva che il «lavoro, anche il più umile, anche il più oscuro, se sia bene eseguito tende alla bellezza ed orna il mondo».

L'art. XIII, ultimo comma, stabiliva che le «Corporazioni svolgono liberamente la loro energia e liberamente determinano gli obblighi mutui e le mutue provvidenze» (come le cure climatiche, termali, le attività assistenziali).

L'art. LXVI era così concepito: «Tutti i cittadini appartenenti ai posti elettorali hanno il diritto di iniziare proposte di legge che riguardano le materie riservate all'opera dell'uno o dell'altro consiglio rispettivamente. Ma l'iniziativa non è valida se almeno il quarto degli elettori, per l'uno o per l'altro consiglio, non la promuova e non la sostenga».

L'art. LVII, prevedeva l'istituto del *referendum* stabilendo che «tutte le leggi sancite dai due corpi del potere legislativo possono essere sottoposte alla riprova del consenso o dissenso pubblico».

La Carta del Carnaro, infine, conferiva la facoltà di proporre emendamenti allo Statuto, ai membri del Consiglio Nazionale, alle rappresentanze dei Comuni, alla Corte della Ragione, alle Corporazioni. Ai sensi degli artt. XXIII-XXV, nel caso di un estremo pericolo dello Stato, l'Assemblea nazionale solennemente adunata nell'Arengo poteva rimettere tutti poteri supremi dello Stato al "Comandante" la cui carica si aggirava più o meno intorno ai sei mesi e, spirato detto termine, il Consiglio Supremo si poteva nuovamente riunire per un'eventuale riconferma del Comandante nella carica, o per sostituirlo con un altro, ovvero per deporlo e addirittura, per bandirlo.

I.5.1. Gli organi legislativi della Reggenza italiana del Carnaro

Lo Statuto del Carnaro prevedeva due corpi legislativi ed eleggibili (artt. XXVII e seguenti): il primo era costituito dal Consiglio degli Ottimi, che doveva essere eletto a suffragio universale diretto e segreto, col sistema della rappresentanza dall'1 per 1000 degli elettori – ma in ogni caso il numero complessivo degli "Ottimi" non poteva essere inferiore a 30 – e, i cui membri, una volta eletti, restavano in carica per soli tre anni. Ogni cittadino votante poteva essere eletto, e quindi poteva divenire un parlamentare al solo trentesimo anno di età. Tale Consiglio ordinariamente non poteva riunirsi più di una volta all'anno, e precisamente nel mese di ottobre, e questo per consentire un'estrema brevità e concisione alla riunione. Il potere legislativo di questo Consiglio verteva in materia di codificazione penale e civile, polizia, difesa nazionale, delle opere pubbliche, dell'istruzione, delle arti, dei rapporti tra lo Stato ed i comuni, ecc..

Il secondo corpo legislativo era costituito dal Consiglio dei Provvisori (composto da 60 membri), eletto sempre nel modo del suffragio universale segreto e con la regola della rappresentanza proporzionale. Questa volta i parlamentari dovevano essere eletti tra i vari appartenenti alle singole Corporazioni, in ragione di 10 e precisamente: dagli operai lavoratori, dalla gente del mare; dai datori d'opera; e in ragione di cinque: dai tecnici agrari ed industriali, dagli addetti alle aziende private, dagli insegnanti delle scuole pubbliche e studenti delle scuole superiori e degli altri appartenenti a questa medesima Corporazione, dai liberi professionisti, dai pubblici impiegati, dalle società cooperatrici di lavoro, produzione e consumo.

Dovevano inoltre essere eletti ed appartenere alla Corporazione rappresentata, dopo aver dimostrato di poterne, per merito, comprendere e difendere gli interessi dei lavoratori. Tale organo si doveva riunire due volte l'anno nei mesi di maggio e di novembre «usando nel dibattito il modo laconico».

Le potestà – legislativa ed ordinatrice – potevano riguardare la materia di codificazione commerciale e marittima, le discipline sul lavoro continuato, i trasporti, le opere pubbliche, i trattati di commercio, le dogane, le tariffe e materie affini, l'istruzione tecnica e professionale; le industrie e banche, arti e mestieri.

I Provvisori restavano in carica due anni. Una volta l'anno, agli inizi di dicembre, i due Consigli degli Ottimi e dei Provvisori erano tenuti a riunirsi per dar vita all'Assemblea Nazionale o "Arengo del Carnaro" il quale doveva deliberare sui rapporti instaurati con gli altri Stati sul piano internazionale, in materia di Finanze e Tesoro e sugli Alti Studii; sulle riforme costituzionali, e in materia di libertà dei cittadini (art. XXXIV).

Il "Palazzo del Presidio" (1920).

I.5.2. L'organo esecutivo della Reggenza Italiana del Carnaro

Il potere esecutivo era esercitato da sette rettori eletti dai tre rami parlamentari e cioè: all'Assemblea Nazionale spettava l'elezione del Rettore degli affari esteri, del Rettore delle Finanze e tesoro, del Rettore della pubblica istruzione; al Consiglio degli Ottimi spettava l'elezione del Rettore dell'interno e della giustizia e del Rettore della difesa nazionale. Il Consiglio dei Provvisori, infine, eleggeva il Rettore dell'economia pubblica e quello del lavoro. Il Rettore degli affari esteri assumeva il titolo di Primo Rettore, con veste però di "*Primus inter pares*", ma il cui voto in caso di parità, era decisivo.

La scissione tra l'esecutivo e il legislativo era quanto mai netta: non spettava infatti al Parlamento (Arengo) riunito, dare il proprio voto di fiducia o sfiducia all'operato dei Rettori: questo spettava, invece, all'elettorato che, ai sensi dell'art. LX, a richiesta della metà più uno del corpo elettorale, poteva destituire dai pubblici poteri chi li avesse ricoperti.

I.5.3. Il potere giudiziario

La funzione giurisdizionale era esercitata dai seguenti organi:

1) Buoni uomini – «eletti per fiducia da tutti gli elettori dei varî comuni in misura del numero» competenti a giudicare le controversie civili e commerciali sino al valore di 5.000 lire e ad infliggere condanne non superiori ad un anno (art. XXXVIII).
2) Collegi di Giudici del Lavoro[32] competenti a giudicare «le controversie singolari fra i salariati e i datori d'opra, fra gli stipendiati e i datori d'opra» e nominati dalle Corporazioni, che eleggono il Collegio dei Provvisori, nella misura seguente: a) due dagli operai dell'industria e dai lavoratori della terra; b) due dalla gente di mare; c) due dai datori di lavoro; d) uno dai tecnici industriali ed agrari; e) uno dalle libere professioni; f) uno degli addetti alle amministrazioni dalle private aziende; g) uno dagli impiegati pubblici; h) uno dagli insegnanti, dagli studenti degli Istituti superiori e dagli altri soci della sesta Corporazione; i) uno dalle società cooperatrici di produzione di lavoro e consumo (art. XXIX).
3) Giudici togati – scelti dalla Corte della Ragione «fra i cittadini addottorati in legge» previo concorso pubblico – competenti per tutte le questioni civili, commerciali e penali che non rientravano nelle competenze degli organi giurisdizionali di cui ai punti a) e b). Essi costituivano anche il Tribunale d'appello per le sentenze dei Buoni Uomini (art. IV).
4) Tribunale del Maleficio – composto da sette cittadini giurati, assistiti da due supplenti e presieduto da un giudice togato – con il compito di giudicare «tutti i delitti di colore politico e tutti quei misfatti che sieno da punire con la privazione della libertà corporale con un tempo superiore al triennio» (art. IVI).
5) Corte della Ragione eletta dal Consiglio Nazionale e composta da cinque membri effettivi (di cui almeno tre scelti fra i dottori in legge) e due supplenti (di cui almeno uno scelto fra i dottori in legge)[33] che giudicava: a) di ogni conflitto statuario fra il potere legislativo e il potere esecutivo, fra la Reggenza e le Corporazioni, fra la Reggenza e i privati, fra i Comuni e le

---

[32] I Giudici del Lavoro avevano la facoltà di dividere in sezioni i loro collegi per accelerare i giudizi. Si giudicava in appello a sezioni unite.

[33] L'ultimo comma dell'art. IVII disponeva: «Ai cittadini costituiti in Corte della Ragione è fatto divieto di tenere alcun altro officio, sia nella sede sia in altro comune. Né possono essi esercitare professione o industria o mestiere per tutta la durata della carica».

Corporazioni, fra i Comuni e i privati; b) dei casi di alto tradimento contro la Reggenza per opera dei cittadini partecipi del potere legislativo e dell'esecutivo; c) degli attentati al diritto delle genti; d) delle contestazioni civili fra la Reggenza e i Comuni, fra Comune e Comune; e) delle trasgressioni commesse da partecipi dei poteri; f) delle questioni riguardanti i diritti di cittadinanza ai privi di patria; g) delle questioni di competenza fra i vari magistrati giudiziali (art. IVII). Infine, nominava per concorso i Giudici togati e fungeva da organo di revisione di tutte le sentenze.

I.5.4. Altri organi (Comuni e Corporazioni)

Nello Statuto del Carnaro erano previsti, al di sopra di tutti, tre soggetti giuridici collettivi che concorrevano all'ordinamento e che costituivano i di lui "spiriti e forze" (art. XIII) della Reggenza. Tali soggetti erano: i cittadini, le Corporazioni, i Comuni. Per quel che riguardava le Corporazioni, l'art. XVIII stabiliva che tutti i produttori «qualunque sia la specie del lavoro fornito, di mano o di ingegno, di industria o di arte, di ordinamento o di eseguimento» (dunque lavoro manuale o intellettuale, di concerto o esecutivo, industriale o artistico) fossero iscritti in una delle 10 Corporazioni [1) operai industriali, agricoli, del commercio, dei trasporti, degli artigiani e di piccoli proprietari terrieri; 2) dirigenti tecnici ed amministratori delle aziende private, industriali ed agricole; 3) dipendenti impiegatizi delle aziende commerciali; 4) impresari e produttori, datori di lavoro delle industrie, dell'agricoltura, del commercio, dei trasporti, anche se proprietari o comproprietari; 5) pubblici impiegati statali, comunali di ogni ordine e grado; 6) studenti ed insegnanti, artisti della musica e belle arti, attori, scenografi e artisti di arti decorative; 7) avvocati, notai, commercialisti, medici, infermieri, assistenti sanitari e sociali ecc. ed in genere tutti i liberi professionisti; 8) tutte le società cooperative; 9) la gente del mare; 10) la Corporazione «….. senza arte, né novero, né vocabolo. La sua pienezza è attesa come quella della decima Musa. É riservata alle forze misteriose del popolo in travaglio ed in ascendimento»].

Ne derivava che, ad ogni Corporazione, lo Statuto del Carnaro attribuisse veramente un ordinamento autonomo nell'ambito della legge e che ogni associazione corporativa non solo fosse tenuta a difendere gli interessi della categoria di produttori che in essi obbligatoriamente si organizzava, ma era tenuta a sforzarsi di accrescerne la dignità; ne conseguiva, inoltre, che questa non si limitasse a riscuotere dai consociati un'imposta pecuniaria, ma che in favore dei consociati stessi, infermi o deboli, determinasse fortune e provvidenze.

Le Corporazioni, secondo lo Statuto del Carnaro, rappresentavano le più solide colonne della struttura statale (art. XVIII). Per quello che riguardava poi le attinenze tra la Reggenza e le Corporazioni e fra l'una e l'altra Corporazione, esse non erano direttamente disciplinate, ma l'art. XXI stabiliva che quest'ultime fossero regolate allo stesso modo in cui sarebbero stati disciplinati i rapporti tra la Reggenza ed i Comuni e tra quest'ultimi; quindi le norme che si trasferivano ai Comuni valevano, in forza di questo rinvio, anche per le Corporazioni.

Le Corporazioni Fiumane rappresentavano inevitabilmente il richiamo storico per quelle altre Corporazioni che più tardi fecero parte delle strutture del regime fascista.

Lo Statuto del Carnaro attribuiva ai Comuni «il diritto particolare di darsi proprie leggi, entro il cerchio del diritto universo» (art. XXIII). Ad ogni Comune era data amplissima facoltà di formare un corpo unitario di leggi interne variamente derivante dalla propria consuetudine, dalla propria indole, dalla energia trasmessa e dalla nuova conoscenza.

Ai Comuni era riconosciuto il diritto di condurre accordi e praticare componimenti tra di loro, con la sola riserva di sottoporli al controllo della Reggenza. Se questa li riteneva contrastanti con lo spirito della Costituzione, non poteva annullarli, ma li raccomandava per il giudizio inappellabile alla Corte della Ragione, cioè al Tribunale costituzionale. Il potere di sovranità della Reggenza su questi enti era ridotto a ben poco; si prevedeva, sì, l'intervento dello Stato nella vita interna dei comuni, ma solamente quando si trattava di un vero e proprio pericolo per la vita dell'ente, o venisse fatta richiesta di intervento alla Reggenza da parte degli stessi interessati (art. XXV).

A conclusione dell'illustrazione dell'ordinamento statale come concepito nello Statuto del Carnaro dobbiamo rilevare come non vengano in esso contemplati i partiti politici. L'art. LV prevedeva la possibilità di una riforma statutaria (principio della costante revisione costituzionale), non solo prevedendo che ogni sette anni, e quindi a periodi costanti, tale eventualità venisse presa in considerazione dal Consiglio Nazionale, riunito in assemblea straordinaria, ma affermando anche che la riforma stessa potesse avvenire in ogni tempo su richiesta di un terzo dei cittadini, ovviamente con diritto di voto.

I.6. Il Trattato di Rapallo concluso il 12 novembre 1920 tra il Regno d'Italia e il Regno dei Serbi Croati e Sloveni (ed entrato in vigore il 2 febbraio 1922): effetti

La conclusione del Trattato di Rapallo – tra le due Potenze direttamente interessate a risolvere la situazione di Fiume[34] – non fu condivisa dalle (prevalenti) forze annessioniste (dannunziani, repubblicani e fascisti) presenti nella Reggenza Italiana del Carnaro[35], in contrapposizione al Partito autonomo di Zanella (propenso all'integrale esecuzione del Trattato di Rapallo e quindi a favore di uno Stato autonomo ed indipendente)[36], che ribadirono, ancor più energicamente, le proprie aspettative[37].

---

[34] Nella stessa data venne conclusa dagli stessi Stati contraenti del Trattato di Rapallo, la Convenzione antiasburgica che, oltre a ribadire l'osservanza dei trattati di pace firmati a San Germano e al Trianon, si prefiggeva di «prevenire la restaurazione della Casa di Asburgo sul trono di Austria ed Ungheria» (art. I) e «ogni attività diretta contro la loro sicurezza reciproca sia dal territorio dell'Austria sia da quello dell'Ungheria […]» (art. III).

[35] Devesi precisare che con il Trattato di Rapallo gli Stati contraenti riconobbero lo Stato Libero di Fiume entro confini territoriali ben definiti, ma più ristretti rispetto allo spazio in cui esercitava un potere di fatto la Reggenza Italiana del Carnaro che comprendeva anche le isole di Veglia ed Arbe. Da ciò scaturì l'occupazione delle due isole da parte dei legionari, nella mattinata del 13 novembre 1920, senza scontri cruenti con le truppe italiane che le presidiavano (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 197-199).

[36] Nel governo di fatto coesistevano prevalentemente due orientamenti politici: quello autonomista presieduto da Alceste De Ambris orientato verso la costituzione di uno Stato indipendente [si veda: *La propaganda elettorale contro il blocco annessionista (1921)*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1995, pp. 44-47] e quello maggioritario degli annessionisti (con a capo il Comandante Gabriele d'Annunzio) propenso all'annessione al Regno d'Italia. Il conflitto tra d'Annunzio e il CNI si delineò già dal dicembre del 1919, quando il Comandante, assumendosi la propria responsabilità, respinse, tuttavia, la proposta di accordo del governo italiano con la quale si garantiva una difesa efficace della volontà di annessione dei fiumani e si assicurava l'ordine pubblico sotto la tutela italiana fino a quando non fosse stata più causa di turbamento per la politica internazionale della Madrepatria (G. RADETTI, *Profilo della storia di Fiume*, *cit.*, p. 75). La permanenza di d'Annunzio a Fiume fu caratterizzata da continui contrasti con il CNI, per le diverse posizioni assunte su alcune questioni (trattative con il governo italiano, vicenda del *modus vivendi*, istituzione della Reggenza Italiana del Carnaro, ecc.), fino allo strappo definitivo per le vicende strettamente legate all'approvazione del Trattato di Rapallo [per ulteriori approfondimenti, si rinvia a: G. SALOTTI, *I rapporti fra il Consiglio Nazionale fiumano e Gabriele D'Annunzio*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1972, pp. 55 ss.]; si veda anche il Comunicato del Presidente R. Zanella del 21 marzo 1920 «Per la liberazione di Fiume dal regime di oppressione dannunziano», in *Riv. Studi Fiumani*, 1995, n. 30, pp. 40-43].

[37] La Reggenza italiana del Carnaro, venuta a conoscenza della conclusione del Trattato di Rapallo la sera del 12 novembre 1920, pubblicò sulla Vedetta d'Italia (il giorno dopo) il seguente comunicato ufficiale: «Si annunzia che nel convegno di Rapallo fu stabilito fra il Governo di Roma e il Governo di Belgrado un accordo definitivo, il quale riduce la continuità fra la terra della Patria e la terra della Reggenza a una stretta linea litoranea tagliata nella zona a Ostro ponente di Castua. Si annunzia che nello stesso accordo furono definiti i termini di un nominato 'Stato indipendente di Fiume' costretto nei confini dell'antico *corpus separatum* ungarico. Ora il Governo della Reggenza italiana del Carnaro dichiara di non poter riconoscere ai delegati convenuti a Rapallo il diritto di determinare il territorio e i confini di essa Reggenza senza che al dibattito siano stati ammessi i suoi Delegati; e aggiunge che ritiene non accettabili e non attuabili le deliberazioni illegali. Inoltre questo Governo osserva: 1 che la Reggenza italiana del Carnaro non fu fondata se non al fine di rendere

Un intervento oratorio di G. D'Annunzio.

---

inoppugnabile l'annessione di Fiume all'Italia; 2 che nella Carta della sua libertà il popolo di Fiume riconfermò il voto unanime con cui il 30 ottobre 1918 aveva dichiarato la sua dedizione piena e intera alla madre patria; 3 che oggi, con ancor più severa fermezza, contro il rinnovato tentativo di sopraffazione, il popolo di Fiume rivendica il suo diritto e si propone di continuare la lotta sino al compimento del suo voto legittimo; 4 che pertanto il confine geografico d'Italia nella regione orientale del Carnaro non può intendersi se non esteso allo spartiacque delle Alpi Giulie prolungato dal massiccio del Nevoso fino al Bitoraj e dal Bitoraj verso il mare fino allo Scoglio di San Marco già ritenuto territorio veneto della Reggenza; 5 che tal confine può con maggior precisione essere determinato dalla storica 'linea napoleonica'; 6 che in ogni modo 'il più giusto e più sicuro confine orientale della Reggenza', com'è affermato, nella Costituzione, non può essere descritto dal corso inferiore dell'Eneo, il quale separa le case della città di Fiume da quel quartiere che prende il nome di Sussak e da quel sobborgo che prende il nome di Tersatto, mentre le sorgenti e la superiore corrente del medesimo Eneo, datrici di acque e di luce alla città, non possono rimanere in mano dei jugoslavi; 7 che la contiguità fra il suolo della Patria chiuso dal massiccio del Nevoso e il suolo della Reggenza non può intendersi se non estesa per tutto il confine comune dell'antica provincia istriana e alla Terra di San Vito, ossia per l'intero suo lineamento dello spartiacque delle Giulie al mare. Infine questo Governo riafferma tutte le rivendicazioni qui sostenute dall'Esercito liberatore in nome dell'Italia vittoriosa, non soltanto per la terraferma ma anche per le isole di antica tradizione veneta come Veglia e Arbe; e dichiara di non riconoscere né oggi né mai qualsiasi accordo tra gli Stati finitimi concluso in pregiudizio di quel pegno che non può essere ritolto al vincitore dal vinto né essere negato all'aspettazione dei morti senza pace» [Per ulteriori approfondimenti si rinvia a: G. STELLI, *L'annessione di Fiume all'Italia nella cronaca e nei commenti del quotidiano fiumano La Vedetta d'Italia (1923-24)*, in *Fiume*, 2004, nn. 7-12, pp. 5-27. Tra l'altro nel Trattato di Rapallo il testo dell'articolo 4 – come dichiarò il 18 novembre 1920 Gabriele D'Annunzio (accompagnato dal generale Ceccherini, dal capitano Host-Venturi e da Corrado Zoli) nell'incontro a Cantrida con il generale Caviglia, capo di stato maggiore italiano – risultava incompleto perché non riportante la clausola relativa alla cessione di Porto Baross e del Del-

Il governo italiano (anche a nome delle Potenze Alleate ed Associate) dispose l'interruzione di qualunque rifornimento nel territorio di Fiume (blocco marittimo)[38].

Disordini interni, l'impossibilità delle forze locali di mantenere l'ordine pubblico e garantire la sicurezza interna, determinarono l'intervento italiano[39] –

---

ta alla Jugoslavia (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 210-211). Solo dopo la partenza degli arditi da Fiume, fu definita la questione. Infatti, il 27 gennaio 1924 tra l'Italia e la Jugoslavia venne concluso il Trattato di Roma con il quale a contropartita dell'annessione di Fiume all'Italia veniva riconosciuta alla Jugoslavia la piena e intera sovranità sul Porto Baross e sul Delta (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 214). Per rendere ancora più efficace la protesta, l'esercito Legionario, nella mattinata del 13 novembre 1920, occupò le isole di Veglia e di Arbe senza scontri cruenti con le truppe italiane che le presidiavano (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 197-199).

[38] Il 30 novembre 1920, il Comandante delle Forze Navali dell'Alto Adriatico, emanò il seguente proclama: «Noi, Diego Simonetti, Vice Ammiraglio Comandante in Capo delle Forze Navali dell'Alto Adriatico; In seguito agli ordini del Regio Governo impartitimi a mezzo di S.E. il Generale Caviglia, Comandante Generale delle Truppe della Venezia Giulia ed ai poteri conferitimi: Dichiariamo: Dal 1° dicembre 1920 alle ore 10 il litorale dello Stato indipendente di Fiume ed i territori insulari illegalmente occupati dai Legionari Fiumani sono sottoposti al blocco effettivo da parte delle Forze Navali ai nostri ordini. Sarà proceduto contro chiunque e con qualsiasi mezzo tenterà di violare detto blocco secondo le leggi internazionali ed i trattati in vigore. La zona di blocco è limitata fra i meridiani 14° 20' e 15° e fra i paralleli 44° 40' e 45° 20'. Sono concessi tre giorni di tempo alle navi mercantili nazionali ed estere per uscire dalla zona bloccata e sarà concesso il libero transito previa visita da parte delle unità in crociera purché non abbiano a bordo milizie armate, armi e munizioni. Qualsiasi nave uscente prima del termine limite concesso si rifiuti di subire la visita è suscettibile di sequestro e qualsiasi nave che prima o dopo tale termine compia atti ostili contro unità in crociera, verrà senz'altro affondata. Nessuna nave potrà navigare dal tramonto all'alba nella zona di blocco e nessuna entrarvi. L'attraversare dal tramonto all'alba la zona di blocco a fanali oscurati verrà considerato atto ostile e la nave verrà affondata senza preavviso. Sarà concesso di giorno l'approdo nei porti e nelle località comprese nella zona bloccata alle sole navi debitamente autorizzate che portino viveri o carbone per la popolazione civile o che siano dirette a porti o località del Regno S.H.S» [*www.prassi.cnr.it*. – n. 1528/3 – Il blocco delle coste fiumane]. Venne «ingiunto al d'Annunzio di sgomberare i territori spettanti alla Jugoslavia e, in seguito al rifiuto di questi, proclamato, da parte del gen. Caviglia, comandante delle truppe della Venezia Giulia, il blocco del territorio fiumano per terra e per mare. La defezione di tre navi della squadra di blocco, entrate nel porto di Fiume passando dalla parte dei legionari, la preoccupazione di altri colpi alla disciplina delle forze armate, spinsero il governo ad impiegare la forza contro d'Annunzio: si ebbero così cinque giorni di combattimenti, nei quali non poco sangue fraterno venne sparso (Natale di sangue, 24-29 dicembre 1920) e che terminarono con la capitolazione delle milizie legionarie […] che sgombrarono la città entro la prima quindicina del gennaio 1921» [G. RADETTI, *Profilo della storia di Fiume*, *cit.*, pp 77-78].

[39] Non raggiungendosi alcun accordo con Gabriele D'Annunzio, il giorno 30 novembre 1920 il generale Caviglia trasmise al comandante D'Annunzio la seguente intimazione: «Riusciti vani i tentativi amichevoli per ottenere lo sgombro da parte delle truppe fiumane delle isole Arbe e Veglia e degli altri territori occupati fuori dai limiti dello Stato di Fiume, invito la S.V. a ritirare entro il giorno 2 dicembre p.v. tutte le truppe fiumane dalle località sopra accennate e a far riprendere loro, per la stessa data, la dislocazione entro lo Stato di Fiume, qual era prima del giorno 10 c.m.». Dopo vari tentativi di trattative e in seguito (17 dicembre 1920) all'invio da parte del generale Caviglia di una lettera ufficiale con la quale si comunicava che il Trattato di Rapallo era stato approvato dalle camere e che quindi era divenuto legge dello Stato, si pregava il Comandante di voler desistere dai suoi propositi di opporsi al trattato. Il 20 dicembre 1920 il Comandante, quale capo del governo della Reggenza italiana del Carnaro, dichiarò ufficialmente, in una lettera inviata al generale Caviglia, di non ritenere eseguibile un trattato non ratificato dalla Reggenza, e stipulato senza il suo intervento. Dichiarava inoltre che

venuti meno i vari tentativi di accordo con G. D'Annunzio – e la fuoriuscita degli annessionisti (al seguito di G. D'Annunzio). Con la repressione degli insorti si ripristina lo *status quo ante* (ente di fatto dipendente).

---

l'esercito Legionario avrebbe respinto con tutte le sue forze e con tutte le armi ogni tentativo delle truppe regolari di violare il territorio della Reggenza, o di sbarcare a Veglia e ad Arbe. La dichiarazione ufficiale della Reggenza s'incrociava con la lettera del generale Caviglia con la quale si intimava al Comando della Reggenza, con un termine di 24 h, dalle ore 18 del giorno 20: «1 Di ordinare subito e di provvedere allo sgombro delle isole di Arbe e di Veglia e di ogni altro scoglio o isola o località di terra ferma non comprese nei confini che il Trattato di Rapallo assegna lo Stato libero ed indipendente di Fiume. 2 Di lasciare liberamente uscire le regie navi che si trovano nel porto di Fiume e di consegnare immediatamente le navi e le autoblinde che defezionarono dopo la proclamazione del blocco. 3 Di sciogliere e di allontanare le forze armate non costituite da cittadini fiumani; forze le quali oggi che l'indipendenza di Fiume è garantita dagli Stati confinanti, rappresentano, soprattutto perché costituite da elementi defezionati dall'Esercito e dalla Marina e da volontari reclutati nel Regno con propositi di ostilità al trattato, un elemento di perturbazione e di minaccia alla leale applicazione dei patti conclusi a Rapallo e ormai divenuti legge dello Stato». Nella giornata del 21 dicembre 1920, in risposta al comunicato di Caviglia, la Reggenza italiana del Carnaro proclamava lo stato di guerra con la seguente ordinanza: «Il Comandante Gabriele D'Annunzio visto che intorno ai territori della Reggenza è mantenuto il blocco terrestre e navale che nessun principio di diritto giustifica; vista l'intimazione del Comandante generale delle Regie truppe della Venezia Giulia in data 20 dicembre; ordina Articolo Unico: In tutto il territorio terrestre e insulare della Reggenza italiana del Carnaro è proclamato lo stato di guerra a partire dalla mezzanotte del 21 dicembre 1920». Alle ore 18 del 23 dicembre 1920, scaduto il termine concesso da Caviglia, nessuna nave e poche centinaia di persone (250 civili e i 50 legionari secondo i dati del comando militare della Venezia Giulia) avevano abbandonato la zona di blocco e la vita cittadina si svolgeva apparentemente tranquilla. Alle ore 18 delle 24 dicembre del 1920 le truppe regolari avanzavano.

Alle 6.50 del 26 dicembre 1920, dopo una pausa, le truppe regolari riprendevano l'attacco, concentrando i loro sforzi nel settore centrale nel tentativo di aggirare le ali estreme dello schieramento Legionario che però contrattaccò con estrema risolutezza facendo retrocedere gli assalitori e catturando un cannone, 2 autoblinde e molti prigionieri. Alle ore otto di mattina del 28 dicembre 1920, in un drammatico colloquio, il generale Ferrario, dopo essersi rifiutato di discutere una tregua per lo sgombero delle donne, dei vecchi e dei fanciulli, dichiarava che se la città non accettava il Trattato di Rapallo entro le ore 14, egli «aveva ordine di iniziare il bombardamento sistematico della città a partire dall'indomani mattina 29 dicembre alle ore 9, e che a tale bombardamento avrebbero concorso batterie pesanti terrestri, già avvicinate a tal scopo al fronte di combattimento, e le batterie da 305 della marina». L'inizio dei bombardamenti e la minaccia di un proseguimento a tappeto, fece desistere i legionari e lo stesso Comandante dal proseguire la lotta. Per evitare il bombardamento, nella notte tra il 28 e il 29 dicembre 1920 Gabriele D'Annunzio, in una lunghissima lettera indirizzata al Podestà e al Popolo sovrano di Fiume, rassegnò i poteri conferitigli. Dal 29 al 31 dicembre 1920 in una serie di incontri fra i delegati fiumani e il Generale Ferrario, furono discusse e stabilite le modalità per l'uscita dei legionari e per lo sgombero dei territori al di fuori dei confini dello Stato libero di Fiume; alle ore 16.30 del 31 dicembre 1920 veniva firmato ad Abbazia - [tra il generale Carlo Ferrario, comandante della 45a Divisione, per incarico di S. E. il generale d'esercito Enrico Caviglia, comandante delle regie truppe della Venezia Giulia, da una parte, e i signori capitano Nino Host-Venturi, comandante delle milizie di Fiume, e capitano Riccardo Gigante, podestà di Fiume, rappresentanti della città di Fiume, per incarico del Consiglio comunale, dall'altra] - il seguente Accordo (che venne ratificato nello stesso giorno della sottoscrizione dal Consiglio comunale di Fiume che poi riprese anche le funzioni e i poteri statali già esercitati dal CNI) i cui punti regolavano; l'uscita del legionari dalla città, l'evacuazione del porto di Fiume di tutto il naviglio da guerra e commerciale comunque irregolarmente trattenuto, lo sgombero delle isole di Veglia, Arbe e Scoglio di San Marco da parte dei Legionari, lo scambio di prigionieri nel più breve tempo possibile, la costituzione nella città di Fiume, in tempo da determinarsi, di una Commissione di ufficiali regolari di terra e di mare delle varie armi che, in accordo con il

I.7. Dall'istituzione di un governo provvisorio allo "Stato Libero di Fiume"

Il 18 gennaio del 1921, infatti, il Comandante d'Annunzio abbandonò Fiume, consegnando i poteri ad un Governo provvisorio (sotto il controllo del governo italiano) – presieduto da Antonio Grossich[40] – con il compito di indire

---

Comando delle Milizie di Fiume, doveva ritirare tutti i materiali di proprietà dello Stato (armi, munizioni, quadrupedi ecc.; bandiere, ogni materiale navale militare ecc.) e nell'attesa di un'immediata costituzione da parte del Comando delle Milizie Fiumane, di una commissione responsabile per la raccolta dei carichi e per la preparazione delle consegne, nell'uscita dalla città di tutti i legionari a cominciare dal giorno 5 gennaio 1921, con tre treni al giorno di almeno 300 uomini ciascuno succedentisi con orari stabiliti dal Comando militare; la conservazione dei due esistenti battaglioni di milizie armate (regolari) e autorità militari e reparti di carabinieri e guardie doganali che avrebbero potuto entrare in città dietro richiesta delle autorità cittadine. In virtù degli accordi raggiunti si stabiliva, infine: che da parte dei legionari si ponesse fine ad ogni atto di ostilità e che si concedesse, al più presto, il libero transito ai civili in passaggi controllati per le sole necessità della vita cittadina; da parte dello Stato di Fiume il Comando delle milizie si impegnava a ritirare nella giornata del 1° gennaio 1921 entro le caserme tutte le truppe legionarie, lasciando al servizio dei posti di blocco (di polizia) le sole Milizie Fiumane; a loro volta le truppe regolari, uscite le navi ed avviata l'uscita dei legionari, sarebbero dovute arretrare gradualmente fino ai confini del *corpus separatum* [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 245, 263, 267-268, 272, 282-283, 292-294].

[40] Dopo la caduta della Reggenza Italiana del Carnaro (Stato di Fiume) a causa dell'intervento militare italiano, il presidente del governo provvisorio Grossich (in una missiva indirizzata al generale Caviglia, datata Fiume 25 gennaio 1921) pose le seguenti osservazioni sul Trattato di Rapallo: «Il Trattato di Rapallo, secondo l'interpretazione del R. Governo data al Parlamento, esclude l'annessione politica di Fiume; la resistenza di Fiume al Trattato di Rapallo è quindi comprensibile. Poiché però le circostanze la costringono di subirlo, essa rinuncia temporaneamente all'annessione politica e formale con il più grave sacrifizio del suo sentimento; se però l'annessione politica e formale non dovesse immediatamente venire sostituita da un legame sostanziale che possa garantire l'esistenza italiana, il sacrifizio andrebbe oltre la sfera del sentimento, per entrare in quella della brutale realtà e metterebbe i fiumani dinanzi al crudele dilemma di accettare la completa rovina della loro città o di abbandonarsi ad uno Stato straniero. Fiume, come Stato indipendente, non può reggersi. Le mancano i mezzi di provvedere all'amministrazione del porto, degli uffici, e delle istituzioni che la sua vita di città commerciale ed industriale reclamavano. Ma essa non potrebbe neppure rassegnarsi ad una vita minima e parassitaria qual potrebbe essere quella offerta da uno Stato che pietosamente le concedesse i mezzi per far fronte alle sue spese più necessarie, senza metterla ad essere un organo attivo della vita economica di esso Stato e senza valorizzarne, con proprio vantaggio, la potenzialità commerciale proveniente dalla sua posizione geografica, dalla comodità del suo porto, dalla bontà delle sue congiunzioni con i paesi dell'Oriente europeo. Conscia di questa sua potenzialità, Fiume non si rassegnerebbe ad una stasi che sarebbe il principio della sua fine non meritata, e, se l'Italia le rifiutasse anche un'unione economica formalmente diversa dall'annessione politica e che il Trattato di Rapallo non prevede e quindi neppur vieta, né la dolorosa resistenza dei suoi cittadini migliori, né qualunque altra forma umana potrebbe impedirle di finire nelle mani purtroppo sempre aperte dei croati, che prima o dopo costituiranno il nucleo, specialmente se disporranno del nostro porto, intorno al quale gli interessi economici ricostruiranno l'antica Austria-Ungheria con marca slava. Contro il pericolo croato Fiume ha lottato da secoli […].

Nonostante il Trattato di Rapallo, Fiume non potrà vivere di vita propria se isolata dalle grandi correnti economiche che la congiungono all'Italia da una parte ed al suo retroterra dall'altra. Essa pertanto non può far a meno di domandare, a mezzo dei suoi rappresentanti, al governo italiano: 1) Se esso intende di considerare Fiume come economicamente annessa all'Italia, parificando per tutti gli effetti di natura commerciale ed industriale le due città sorelle, Fiume e Trieste. 2) Se lo stesso Governo intende consentire che nelle discussioni interessanti il movimento di tutta la zona dell'alto Adriatico ed i rapporti con gli Stati dell'Oriente europeo in-

nuove elezioni per l'Assemblea costituente[41].

Le elezioni per la Costituente furono indette il 24 aprile 1921 e videro vincitore il Partito Autonomista – che amministrò per breve tempo Fiume[42] – nei confronti del Blocco nazionale fascista (sostenitore dell'annessione al Regno d'Italia)[43].

L'Assemblea costituente si riunì il 5 ottobre 1921 e nominò Presidente Riccardo Zanella che iniziò ad organizzare lo Stato di Fiume indipendente, sia dalla Jugoslavia che dall'Italia[44], nonché ad amministrare il nuovo Stato (che di fatto era ancora sotto il controllo del governo italiano)[45], adottando diversi atti

---

tervenga un rappresentante di Fiume e ne siano presi in considerazione i desiderata. Lungi dal sentire invidia per la prosperità di Trieste in contrasto sì acerbo colla propria miseria, Fiume non potrebbe lasciar deviare quella parte del traffico che per la sua posizione tende naturalmente verso di lei, ed avverte il regio Governo d'Italia del pericolo che deriverebbe in primo luogo alla vita commerciale triestina e poi a quella italiana in generale se l'assoluta certezza della miseria la dovesse mettere nelle mani di uno Stato qualunque che non fosse l'Italia». (in Archivio della Biblioteca del Vittoriale).

[41] La legge concernente l'elezione e il funzionamento iniziale dell'Assemblea Costituente, n. 1100 (in *Boll. Uff.*, *Governo Provvisorio di Fiume*, 23 marzo 1921, n. 39), stabilì le modalità delle operazioni elettorali (convocazione dei collegi, sezioni di votazione, certificati d'inscrizione, liste dei candidati; uffici elettorali, procedura di votazione, verbali di votazione, schede, ecc.).

[42] Per ristabilire l'ordine pubblico interno nel territorio fu adottato, intanto, il decreto concernente il porto, la detenzione e la conservazione di bombe ed altri esplosivi del 22 agosto 1921, n. 2935 (pubblicato nel Bollettino Ufficiale), che puniva chiunque senza giustificato motivo o esplicito permesso dell'autorità competente, fosse in possesso o conservasse una o più bombe a mano, ovvero altri ordigni esplosivi od incendiari di qualsiasi specie con la reclusione da due a cinque anni e con la vigilanza speciale della pubblica sicurezza per cinque anni, ovvero con l'espulsione dal territorio dello Stato se non pertinente al Comune di Fiume (art. 1).

[43] Il Movimento autonomista ottenne 6558 voti e il Blocco Nazionale (partito fascista, liberale e democratico) 3443. Presidente divenne il capo del Movimento Autonomista, ossia Riccardo Zanella [si rinvia a: E. LEDDA, *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, Atti del convegno, Trieste 1996].

[44] Com'è stato evidenziato [G. Radetti, *Profilo della storia di Fiume*, *cit.*, p. 79] «lo Zanella volle intraprendere una politica internazionale fiumana di piena equidistanza fra Italia e Jugoslavia, con una fiducia invero eccessiva nell'unica arma in sua mano, ossia il riconoscimento giuridico dell'indipendenza e della sovranità del nuovo Stato, sul piano internazionale».

[45] Si ricorda l'ordinanza del 4 ottobre 1921 (in *Boll. Uff. Governo Provvisorio di Fiume*, 7 ottobre 1921, n. 106) del Comandante delle Regie Truppe in Fiume (Gen. Amantea) che, richiamando i Trattati del Trianon e di San Germano, dispose: «I. Tutti gli impianti e dotazioni ferroviarie e portuali già appartenenti alla cessata Monarchia Ungarica ed ora compresi nel territorio dello Stato di Fiume, quelli compresi nel territorio oltre il fiume Eneo, ancora occupato dall'Italia, nonché quelli appartenenti alla Società per le Ferrovie Meridionali continuano ad essere in via provvisoria gestiti dall'Amministrazione italiana. Per la parte ferroviaria provvederanno le Ferrovie italiane dello Stato. Per il portò sarà mantenuto in carica l'attuale Commissario italiano. II. Il personale di servizio alla data della presente ordinanza viene conservato in carica con tutti i diritti acquisiti e gli emolumenti attualmente ad esso corrisposti. III. Restano in vigore anche i contratti in corso di esecuzione e tutti gli altri impegni giuridicamente assunti dalla data di armistizio ad oggi. IV. Degli introiti e delle spese riferentisi alla gestione portuale e ferroviaria verrà tenuta apposita contabilità separata, da presentare a fine gestione od a fine di anno al Governo di Fiume per controllo e per l'eventuale versamento del supero attivo». Da qui la protesta rivolta dal Presidente Zanella al Senatore del Regno d'Italia (Ministro degli Affari Esteri, on. Marchese Tommaso della Torretta), in una lettera del 16 ottobre 1921 [*Documento Ministro degli Esteri del 26 ottobre 1921, n. 4709*]:

sia sul piano interno[46], sia in ambito internazionale[47], utilizzando anche lo

---

«il Generale Amantea non ha tenuto conto del fatto che tale gestione si base su una convenzione provvisoria dei precedenti regimi, la quale ora, dopo la legale costituzione dello Stato di Fiume, deve necessariamente venir sottoposta a revisione». Pertanto «non ritengo giustificato che con atto unilaterale e d'imperio militare, senza previi accordi, si tolga, al popolo di Fiume, la gestione ferroviaria e portuale, proprio nel momento in cui questo Governo si accinge a restaurarne la normale economica amministrazione ed a rimettere in piena e redditizia efficienza il lavoro dei due principali, anzi unici fattori della vita e dell'esistenza dello Stato di Fiume». Si eccepì, altresì, l'illegittimità dell'ordinanza in quanto pubblicata (7 ottobre 1921) nel momento in cui erano virtualmente abrogati tutti i poteri eccezionali o di Alto Commissario ed era venuta meno la stessa occupazione militare, avvenuta per ragioni di pubblica sicurezza, per la costituzione dell'Assemblea Costituente. Infine si concluse: «È quindi evidente che il provvedimento […] è giuridicamente inefficace perché, dopo la costituzione formale del nuovo Stato, l'occupazione e la gestione da parte di codesto R. Governo, senza previi accordi e senza il consenso del Governo di Fiume, di una parte del territorio e degli istrumenti di lavoro, quali il porto e le ferrovie, sottostanti alla sovranità dello Stato di Fiume, cozzerebbero con la lettera e lo spirito del Trattato di Rapallo e lederebbero ciò che è requisito di ogni Stato indipendente: la libera disponibilità dei propri territori, degli impianti sopra edificativi, della regolazione dell'accesso agli stessi e dello sfruttamento del diritto di proprietà internazionalmente riconosciuta – rendendo illusorio l'esercizio dei pubblici poteri, essenziale attributo di ogni Stato, per quanto piccolo esso sia».

[46] Il Consiglio dei Rettori nella sua seduta del 18 febbraio 1921 aveva deliberato l'adozione della lira italiana quale valuta legale dello Stato di Fiume, in corrispondenza ai deliberati anteriori del Comitato Direttivo del Consiglio Nazionale, come appare dal decreto legge del 21 aprile 1920, n. 2060, con cui la lira italiana veniva adottata nell'economia statale e comunale, rimandando l'esecuzione completa di questa decisione al giorno della conversione in lire italiane delle corone a.u. aventi presentemente ancora corso a Fiume. Il Governo Provvisorio, tuttavia (doc. 21 febbraio 1921, n. 822), ritenne improrogabile la conversione delle banconote a.u. per i seguenti motivi: a) per far uscire Fiume dalla sua paralisi economica; b) perché l'unica moneta cartacea circolante a Fiume in quantità notevole (le banconote a.u. portanti vari timbri in seguito all'improvvisa inflazione di notevoli quantità munite di timbri falsificati verificatasi negli ultimi tempi) veniva universalmente rifiutata, provocando così la paralisi completa della circolazione e quindi la paralisi di tutta la vita economica della città, causando malumore in tutti i ceti della popolazione e determinando scioperi e minacce di scioperi. A tal fine, il Governo Provvisorio chiese al governo italiano la concessione di un prestito a condizioni di favore, offrendo a garanzie i redditi della Manifattura Tabacchi di Fiume. Ed ancora il decreto-legge «concernente l'utilizzazione all'esercizio finanziario provvisorio dello Stato nel periodo novembre-dicembre 1921 e il gennaio 1922» [n. 11/1921], varato dal governo provvisorio il 9 ottobre 1921, con il quale ci si attribuiva «la facoltà di riscuotere le imposte dirette ed indirette, nonché tutti gli altri diritti dello Stato concessi dalle vigenti leggi o decreti-legge, rispettivamente da leggi o decreti-legge che nel frattempo venissero emanati» (art. 1).

[47] Il presidente provvisorio dello Stato di Fiume (Zanella) accettò la richiesta dell'Impero germanico (datata 26 marzo 1921) di accreditare un suo console e quindi autorizzò (con provvedimento del 6 dicembre 1921) il console Carlo Offman «ad esercitare il conferitogli uffizio» […] e a godere «i vantaggi e le prerogative inerenti al medesimo» (N. 37. pres. 1921). Ma soprattutto da ricordare la convenzione internazionale conclusa tra lo Stato di Fiume e il Regno d'Italia in data 4 dicembre 1921, «per la concessione di un prestito pubblico destinato ai bisogni del nuovo Stato» di Fiume con il quale il governo italiano «si impegna verso il governo di Fiume ad autorizzare ed a garantire il collocamento di un prestito a premi da emettersi a tempo opportuno, scelto dal Tesoro italiano, fino alla cifra massima di lire duecentocinquanta milioni» (art. 1) e a «provvedere agli urgenti bisogni attuali della città» anticipando, «subito dopo la firma della presente convenzione», «la somma di venti milioni suddivisa in rate mensili» di cui «le prime due non saranno inferiori a sei milioni» (art. 4). Dal canto suo, il governo di Fiume «darà pel servizio del prestito, garanzie reali, da accettarsi dal governo italiano», su tutti i beni mobili e immobili ecc. dello Stato di Fiume (art. 2) e «si impegna finché non sia esaurito l'ammortamento del prestito a non assumere altre obbligazioni, a non riconoscere altra moneta legale oltre la lira italiana, e a non emettere biglietti fiduciari né di Stato né di Banche di emissione» (art. 3).

Proclamazione della Reggenza del Carnaro.

strumento della corrispondenza diplomatica[48]. In realtà lo Stato di Fiume indipendente non era, ma sempre e solo un ente dipendente dall'occupante con eventuali momenti di autonomia internazionale.

---

[48] Il console americano Wilbur Keblinger, con lettera indirizzata al Presidente e Segretario per gli Affari Esteri dello Stato libero di Fiume (Prof. Riccardo Zanella), in data 6 dicembre 1921, richiedeva che gli venisse accordato il permesso di agire come Console degli Stati Uniti d'America nello Stato libero di Fiume. Tuttavia si specificava nella lettera «che la riassunzione delle funzioni consolari a Fiume, da parte di un Console, relativamente al commercio degli Stati Uniti, non ha alcun significato politico e non implica né può essere riguardato come riconoscimento da parte del Governo degli Stati Uniti d'America, della legalità del controllo del presente governo *de facto* di Fiume» (numero di protocollo 41).

I.8. L'annessione di Fiume al Regno d'Italia mediante Regio Decreto Legge, 22 febbraio 1924 n. 211, che approva l'Accordo concluso fra l'Italia ed il Regno dei serbi, croati e sloveni, sottoscritto a Roma il 27 gennaio 1924, col quale si stabilisce che la città di Fiume ed il territorio attribuito all'Italia fanno parte integrante del Regno d'Italia

Il 3 marzo 1922[49], forze ostili al preteso Stato libero di Fiume, fascisti ed *ex* legionari, autorità e forze armate italiane tutrici dell'ordine a Fiume, assediarono

---

[49] Un'esauriente ricostruzione dei fatti emerge dal «Memoriale del Governo di Fiume al R. Governo d'Italia sui fatti del 3 marzo 1922 e loro precedenti» (Lubiana, 16 marzo 1922) del deposto Presidente R. Zanella, trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia (on. Luigi Facta) [testo riportato in *Riv. Studi Fiumani*, 1995, n. 30, pp. 54-65]: «Addì 11 febbraio 1922, si svolse il primo tentativo del colpo di mano preparato contro la guardia dello Stato ed il Governo fiumano. Con bombe ed armi da fuoco furono assaliti e devastati gli uffici di Questura alla stazione ferroviaria, a Mlacca, a Cosala e a Drenava. I RR. Carabinieri lasciarono fare e nulla opposero ai facinorosi, anzi si permisero scorrerie armate in città, perquisizioni, arresti e sequestri di cittadini. In quella stessa notte […] si costituì pubblicamente un "Comitato Militare" del Fascio, comandato dal R. Capitano Salvi, sotto la direzione del R. Colonnello Vitali, e si dispose per la migliore organizzazione del prossimo colpo di mano […]. Il Governo di Fiume, richiamandosi ora alla testimonianza dei fatti già avvenuti, inviò al Presidente del Consiglio on. Bonomi ed all'on. Della Torretta telegrammi e richieste di provvedimenti per un'efficace tutela e difesa di Fiume» (confidando sull'impegno di eseguire il rastrellamento delle armi e dei facinorosi che il R. Governo d'Italia aveva preso nelle conferenze che si erano tenute a Roma tra il 25 maggio e il 6 giugno 1921). «Al 17 febbraio giungono a Fiume gli on. Giurati e De Stefani i quali nelle conferenze col "Comitato di Difesa Nazionale" e col "Comitato militare" del Fascio, concretano le modalità ed i mezzi del prossimo colpo di mano in grande stile contro il Governo di Fiume e che dovrebbe aver luogo prima del 13 marzo, cioè avanti la riapertura della Camera dei deputati. […] Le condizioni anarchiche del paese continuavano cionondimento immutate, sicchè il giorno 20 febbraio i fascisti poterono liberamente ed impunemente incendiare un vagone di effetti destinati alla Questura, e poi giornalmente aggredire e sequestrare guardie e cittadini, che venivano messi in libertà solo dopo amichevoli compromessi tra il Fascio ed il Comando dei Carabinieri. […] Dal 22 al 27 febbraio i fascisti disarmano, con l'assistenza passiva dei RR. CC., i questurini in servizio ai cinematografi; lanciando quasi ogni notte bombe in città o contro la guardia del palazzo del Governo, irrompono nell'edificio postale-telegrafonico, malmenandovi i funzionari. […] All'Alba del tre marzo i RR. CC. Abbandonano gli uffici affidati alla loro custodia, compreso l'ufficio postelegrafonico e li lasciano senz'altro occupare dai fascisti. Dopo le cinque si sferra da ogni parte il primo attacco contro il palazzo; gli assalitori sono respinti. A venti passi, negli uffici della Questura, stà una compagnia del 26.o fanteria, ma nessuno si muove. I carabinieri di servizio alla vicina Legazione sono spariti. […] Non uno dei carabinieri, non uno dei soldati italiani, dislocati a Fiume per la difesa dello Stato e del Governo fiumano, si mostra per impedire l'assalto. […] Allorché constatai l'inutilità della lotta contro 1500 fascisti, di cui almeno 1300 forestieri regnicoli, contro carabinieri e soldati regolari, contro il cannone della R. Marina, tutti forniti di munizioni provenienti dai RR. Depositi militari e dopo constatato che ancora mezz'ora di bombardamento ed il palazzo sarebbe crollato seppellendo sotto le sue rovine i suoi eroici difensori ed esponendo i superstiti ad un massacro, alle ore 12 e mezza, dopo sette ore di resistenza, decisi la resa ed issai la bandiera bianca. Inviai contemporaneamente al comando delle R. Truppe un parlamentare munito della mia dichiarazione di essere disposto a trattare la resa col comando delle truppe italiane. Il maggiore del 26.o fanteria che si trovava sul luogo, si rifiutò sdegnosamente di accettare la lettera ed in inviò il parlamentare alla direzione del Fascio. I delegati del Fascio accompagnati dall'on. Giunta, imposero le seguenti condizioni: 1. Disarmo delle Guardie di Stato, e consegna delle armi ai RR. CC. 2. Dimissioni del Governo. Dopo aver eccepita la presenza dell'es-

il palazzo del governo, complice l'indifferenza delle forze garanti dell'ordine pubblico, costringendo il Presidente Zanella a firmare due lettere di dimissioni, e quindi a capitolare con la sua Guardia di Stato dopo sei ore di combattimento[50]. Zanella fu costretto a rifugiarsi prima in territorio italiano ad Abbazia, e dopo in Jugoslavia a Buccari (raggiunto poi dalla maggioranza della Costituente) ed infine a Portorè con altri membri della costituente, continuando a rivendicare la propria funzione di Presidente dell'Assemblea Costituente dello Stato di Fiume[51].

Dopo la resa del governo Zanella Fiume fu retta da un regime commissariale [sotto il controllo del governo italiano che, in virtù dell'ordinanza 3 marzo 1922 emanata dal comitato di difesa di Fiume, era stato invitato ad amministrare la città di Fiume mediante un suo legittimo rappresentante[52]], sino alla formazione

---

traneo Giunta e dopo breve discussione, accettai le condizioni […]». Si accusavano, pertanto, alcuni esponenti della Consulta di Fiume, le autorità e gli organi del R. Governo italiano a Fiume per aver preparato il colpo di Stato con la cooperazione materiale e diretta di elementi dei RR. Carabinieri, della R. Finanza, della R. Marina.

[50] Si rinvia a: G. STELLI, *L'annessione di Fiume all'Italia nella cronaca*, *cit.*, pp. 10-11. G. RADETTI, *Profilo della storia di Fiume*, *cit.*, p. 79. A. BALLARINI, *L'Anti-D'Annunziano a Fiume*, Trieste, 1995.

[51] Memoriale del Governo di Fiume di R Zanella, *cit.*, pp. 65-66: «Ho l'onore d'informare codesto R. Governo che la dichiarazione del mio ritiro dalla vita pubblica di Fiume, estorta con la minaccia e con metodi degni di aggressori e di assassini, non ha alcun valore né per il mio partito né per me, e che quindi resto al mio posto di combattimento per l'ulteriore difesa del diritto e della libertà di Fiume. […] I.) L'Assemblea Costituente dello Stato libero di Fiume è in vita e non può venire annullata da qualsiasi potere; meno che meno può il Governo italiano riconoscere o tollerare lo annullamento o la limitazione dei suoi diritti di sovranità popolare, poiché le R. Truppe italiane sono ancora a Fiume appunto col compito di difendere le libere funzioni. La Costituente fu solennemente inaugurata ed aperta il 5 ottobre 1921 da un generale italiano, che con tale atto in nome del R. Governo d'Italia ne ha quindi garantita l'esistenza e l'intangibilità, secondo lo spirito e la lettera del Trattato di Rapallo. II.) La maggioranza della Costituente è compatta ed il sottoscritto ne è membro e capo, per cui non havvi soluzione senza la maggioranza o contro la sua volontà. III.) Ogni potere politico, ogni nomina, ogni atto o funzione politica ed amministrativa che non derivino dalla volontà liberamente e legalmente espressa dalla Costituente, saranno ritenuti illegali e senza effetto, e tutti gli appoggi e sussidi finanziari e morali dati dal Governo italiano o da altri, direttamente od indirettamente, a poteri politici od amministrativi irregolari di Fiume, saranno considerati come atti ostili alla libertà ed alla volontà dello Stato di Fiume rappresentato dalla Costituente […]».

[52] Con ordinanza del 3 marzo 1922, n. 1 [pubblicata ne "La Vedetta d'Italia"], il comitato di difesa dichiarò «definitivamente decaduti il governo provvisorio e l'assemblea costituente assumendo provvisoriamente i pieni poteri rimessigli con atto ufficiale dal capo del governo di Fiume, affidando il mantenimento dell'ordine pubblico e la sicurezza dei confini ai rr cc e alle leggi e truppe italiane, invitando il governo d'Italia ad assumere la amministrazione della città mediante un suo legittimo rappresentante che solo potrà garantire a Fiume l'ordine e la tranquillità e il suo avvenire economico». Subito dopo, il Governo italiano inviò a Fiume Castelli, nella veste di Alto Commissario, a capo di un contingente militare incaricato di ristabilire l'ordine. Nella seduta della Camera dei Deputati del 16 marzo 1922, il Ministro degli Esteri, Schanzer, riferendosi all'intervento attuato dall'Italia dopo la caduta del Governo Zanella, affermò: «Vi è un punto di partenza chiaro e incontrovertibile di ogni ragionamento, e cioè che, col Trattato di Rapallo, approvato dal Parlamento, l'Italia si è solennemente impegnata a riconoscere e a rispettare la libertà e l'indipendenza dello Stato di Fiume. Da ciò decorrono per l'Italia dei do-

di un governo provvisorio (5 aprile 1922) diretto dal vice-presidente di minoranza dell'Assemblea costituente Attilio Depoli che chiese innanzitutto un'assistenza finanziaria al governo italiano per far ripartire l'economia a Fiume[53].

Il governo provvisorio presieduto da Depoli adottò pochi provvedimenti[54], poiché dopo il suo insediamento la situazione rimase così turbolenta a Fiume [a causa delle lotte fra gruppi e piccole fazioni locali che intaccavano profondamente il funzionamento, le cariche più delicate, i presidi stessi dell'ordine giuridico,

---

veri che essa non può impunemente violare. [...] L'azione del Governo di fronte ai recenti avvenimenti di Fiume è stata chiara, pronta e decisa. Abbiamo immediatamente inviato a Fiume, con credenziali di rappresentante plenipotenziario, il Commendatore Castelli affinché si adoperasse con ogni sollecitudine ed energia per il ristabilimento dell'ordine nella città, per la pacificazione degli animi e pel ritorno ad uno stato di cose legali». (AP, CD, Discussioni, tornata 16 marzo 1922, p. 3087) [*http://www.prassi.cnr.it/prassi/content.html?id=2402*]. Con ordinanza 3 marzo 1922, n. 2 [pubblicata ne "*La Vedetta d'Italia*"] il Comando della Guardia Nazionale (Guido Crall) ordinò: «Tutti indistintamente gli armati delle forze nazionali debbono presentarsi immediatamente al Palazzo del Comando di Città e mettersi agli ordini del Comando della Guardia Nazionale». Il Presidente del Comando di Difesa Nazionale nel Bando del 6 marzo 1922 stabilì: «1) Nessuno deve circolare armato o in divisa per la città. 2) Contro i contravventori si procederà a norma di legge. 3) Dell'esecuzione di quest'ordine sono incaricati i Reali Carabinieri». Con Decreto del 13 marzo 1922, n. 88 il Comitato di Difesa Nazionale dispose «il licenziamento di tutte le guardie di p.s., nonché degli impiegati avventizi con funzioni esecutive in carriera presso la locale questura […]». In data 19 luglio 1922 il Segretariato di Stato degli Affari Esteri (governo provvisorio), vista «la nota verbale 16 giugno a.c. n. 30320/2A fatta pervenire a questo governo dal Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Austriaca» autorizzò il Cav. Charles Georges de Meynier «all'esercizio delle funzioni consolari nello Stato di Fiume» riconoscendogli «in pari tempo a godere i vantaggi e le prerogative inerenti» all'incarico affidatogli. La nota verbale del 16 giugno 1922, n. 30320/2A, sancì: «*Le Ministère Fédéral des Affaires Etrangères a l'honneur de porter à la connaissance du Sécrétariat d'Etat des Affaires Etrangères qu'il s'est décidé à nommer M. Charles Georges de Meynier consul honoraire d'Autriche à Fiume. Dans la convinction que ce choix trouvera l'agrément du Gouvernement de Fiume, ce Ministère Fédéral a l'honneur de faire parvenir au Secrétariat d'Etat des Affaires Etrangùères sous ce pli les lettres de provisio délivrées en faveur de M. de Meynier et de s'adresser a Son aimable entremise afin qu'elles soient munies de l'exequatur et transmises à M. de Meynier*».

[53] In data 6 aprile 1922, il Vice-Presidente dell'Assemblea costituente (Depoli) – formalmente a capo del governo di Fiume dal 5 aprile 1922 in rappresentanza della parte minoritaria dell'Assemblea costituente rimasta a Fiume – fece pervenire al Regio governo d'Italia una richiesta di mezzi finanziari. «L'Assemblea Costituente nella sua seduta odierna mi ha dato l'incarico di rivolgere al R. Governo d'Italia la preghiera di voler accordare allo Stato di Fiume i mezzi necessari per provvedere all'ordinaria amministrazione». In particolare: a) £. 1.511.936 (per bisogni derivanti dall'amministrazione statale); b) £. 731.936 per coprire disavanzi di cassa; c) £. 828.000 per l'amministrazione comunale e £. 428.000 per disavanzo di cassa. La missiva si concludeva con la seguente considerazione: «L'assoluta evidenza di queste cifre mi dispensano dall'obbligo di illustrarle ampiamente: lo Stato di Fiume non ha alcuna possibilità di far fronte ai suoi bisogni coi mezzi propri: se ad esso dovesse mancare il generoso appoggio dell'Italia, si troverebbe di fronte alla bancarotta. Gli è perciò che noi, memori del generoso appoggio sempre accordatoci dal R. Governo italiano osiamo confidare che esso non vorrà negarci il suo aiuto nelle circostanze presenti».

[54] Ad esempio: la circolare del 20 aprile 1922, n. 208 (del Vice-Presidente dell'Assemblea Costituente Prof. Depoli) – indirizzata agli uffici, istituti, aziende e stabilimenti dello Stato – stabilì che, «Ricorrendo domani la Festa del […], gli uffici aziende stabilimenti e istituti dello Stato, si chiuderanno alle ore 12. Negli istituti ecclesiastici si farà lezione fino alle ore 11. Gli uffici, istituti aziende e stabilimenti dello Stato esporranno le bandiere come d'uso».

la giustizia, la scuola, la pubblica amministrazione][55], da richiedere al governo italiano un'assistenza militare (per salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblico) che si concretizzò in data 20 marzo 1923 con l'insediamento del gen. Serafico in qualità di comandante del presidio di Fiume[56] e le successive dichiarazioni di dimissioni del Vice Presidente A. Depoli manifestate in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri Italiano (Benito Mussolini), datata 2 settembre 1923[57].

Così, il governo italiano, con il R.D., 16 settembre 1923, n. 2194 (in *Leggi e Decreti*, 1923, p. 6334)[58], nominò il generale Gaetano Giardino, quale «governatore militare della città di Fiume e del suo territorio» allo scopo di tutelare l'ordine pubblico «e provvedere a civica amministrazione»[59].

---

[55] Ciò si evince da alcuni passi della lettera di dimissioni (datata 2 settembre 1923) del Vice-presidente Attilio Depoli indirizzata al governo italiano: «I gruppi e le piccole fazioni locali sfuggendo ad ogni controllo, e sarei per dire, ad ogni norma legale, inaspriscono i loro metodi colpendo gli avversari e tentando di sopraffarli con la violenza. Le lotte, spesso personali, passano dalla piazza negli uffici, intaccandone profondamente il funzionamento, le cariche più delicate, i presidi stessi dell'ordine giuridico, la giustizia, la scuola, la pubblica amministrazione sono discussi e ingiuriati liberamente. Ogni reazione da parte mia è resa vana dall'intervento diretto dei partiti presso i funzionari», in G. STELLI, *L'annessione di Fiume all'Italia nella cronaca*, *cit.*, p. 13.

[56] L. PETEANI, *Traversie politico-amministrative dei dipendenti pubblici dell'ex Stato Libero di Fiume*, in *Fiume*, 2007, n. 15, p. 39.

[57] La missiva (N. 7132/I – 1923): «Eccellenza, quando, nell'agitato marzo dello scorso anno, fui costretto nella mia qualità di Vice Presidente dell'Assemblea costituente ad assumere il Governo di Fiume per non lasciare la città in una pericolosa anarchia, io ritenni il mio compito di breve durata». L'assetto istituzionale dello Stato di Fiume «pareva imminente; l'Italia e la Jugoslavia avevano stabilito di approfittare della conferenza internazionale di Genova per esaminare e risolvere amichevolmente le gravi divergenze sorte fra loro per l'esecuzione del trattato di Rapallo. Da quest'accordo amichevole, dal quale Fiume sperava ancora una volta di veder riconosciuta la sua ferma volontà e il suo diritto alla vita come città italiana, io attendevo la immediata cessazione del mio ufficio provvisorio. Dalle conversazioni di Genova uscì la Convenzione di Santa Margherita che rinviava ancora la soluzione. [….] Io quindi credo di compiere ancora il mio assoluto dovere lasciando l'ufficio affidatomi […]».

[58] Regio Decreto, 16 settembre 1923, n. 2194: «Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia; Veduto l'atto di dimissione del Governo provvisorio di Fiume; Ritenuto necessario di provvedere al mantenimento dell'ordine e dell'amministrazione di quella città e del suo territorio fino a quando non ne sarà stabilito il definitivo assetto; Sentito il Consiglio dei Ministri; Su proposta del Nostro Ministro Segretariato di Stato *ad interim* per gli affari esteri; Abbiamo decretato e decretiamo: Art. 1. Il cavaliere di Gran Croce Gaetano Giardino, generale d'esercito, è nominato Governatore militare della città di Fiume e del suo territorio. Art. 2. Al Governatore militare sono conferiti pieni poteri».

[59] Tra i primi provvedimenti adottati dal generale Giardino per normalizzare la situazione ricordiamo il «Decreto che vietava l'ingresso a Fiume a quanti non ci avessero un lavoro e un altro che dichiarava perseguibili d'ufficio tutti i reati di violenza, compresa la semplice minaccia». Si vietava, altresì, il rientro in città ai capi del Partito Autonomo (e soprattutto a Riccardo Zanella), ma non ai deputati della Costituente rifugiatasi a Portorè [G. STELLI, *L'annessione di Fiume all'Italia nella cronaca*, *cit.*, pp 13-14]. Dal telegramma n. 7214 del 18 settembre 1923 trasmesso al Ministero degli Esteri, si evince, altresì, che il Giardino ha nominato un Consiglio di Governo a Fiume: «Ho provveduto con mio decreto alla costituzione di un consiglio di Governo che mi coadiuverà nell'amministrazione della città. Nella scelta delle persone ho seguito il criterio di portare minore mu-

La questione fiumana si risolse – temporaneamente [in quanto dopo la seconda guerra mondiale Fiume tornò ad essere territorio jugoslavo] – con il Trattato di Roma del 27 gennaio 1924 [Patto di amicizia e di collaborazione cordiale fra il Regno d'Italia e il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni con il quale il governo jugoslavo accetta l'annessione di Fiume all'Italia][60], mentre il governo del c.d. Stato libero di Fiume, ritenendo inaccettabile tale atto, continuò ad operare in esilio. Il territorio di Fiume [o della Reggenza Italiana del Carnaro] fu annesso con il Regio Decreto Legge, 22 febbraio 1924, n. 211.

---

tamento allo stato attuale provvisorio. Ho pertanto designato dottor Chiopris per segretario Interni e Pubblica Istruzione. Dottor Stiglich alla Giustizia, Ingegnere Bescocca ai Lavori Pubblici (comunicazioni e Industria e commercio) Dottor Poli (fratello del dimissionario alle Finanze)».

[60] In virtù del presente Trattato: a) il Governo italiano riconobbe la piena ed intera sovranità del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni sul Porto Baross e sul Delta (art. 1); b) ai sensi dell'art. 2 il «Governo dei Serbi, Croati e Sloveni riconosce la piena ed intera sovranità del Regno d'Italia sulla città e sul porto di Fiume col territorio ad esso attribuito secondo la linea di confine indicata» nell'art. 3: «Il confine del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, verso Fiume, quale è indicato nell'articolo 3 del Trattato firmato a Rapallo il 12 novembre 1920, dovendo essere rettificato in relazione col disposto dei due precedenti articoli, sarà delimitato da apposita Commissione mista, composta di delegati italiani e delegati serbo, croati, sloveni, secondo la seguente linea di massima: La strada Castua-Fiume resta inclusa nel territorio del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni da un punto ad est di Tometici fino al crocevia a nord di Bergudi. La linea di frontiera sarà tracciata sul terreno secondo una linea da determinare tra la ferrovia e la strada stessa. Da questo punto la frontiera risalirà verso nord-est in modo da includere Pekljn nel territorio serbo, croato, sloveno e raggiungere, con una curva convessa al nord di Drenava, un punto della Recina, da determinarsi nella metà settentrionale del tratto compreso tra i cippi VIII e IX. Il Regno d'Italia riconosce la piena e intera sovranità del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni sul territorio che a questo resta per tal modo attribuito, e che sarà dall'Italia evacuato e consegnato al Regno dei Serbi, Croati e Sloveni appena sarà stata effettuata la delimitazione del nuovo confine della predetta Commissione mista. Questa condurrà i propri lavori in modo che il territorio predetto possa essere evacuato e consegnato entro cinque giorni dallo scambio delle ratifiche del presente accordo».

II

Le vicende di Fiume sotto l'aspetto del diritto internazionale

II.1. Gli effetti prodotti dalla dissoluzione dell'Impero austro-ungarico sul corpus separatum di Fiume

Si è detto che in seguito a vicende internazionali e rivolgimenti interni la Monarchia austro-ungarica si è smembrata.

Si pone la questione se, con il crollo dell'Impero austro-ungarico, Fiume abbia acquisito *ipso-facto* o *de jure* la personalità giuridica internazionale, subentrando, quale nuovo soggetto di diritto internazionale, su un territorio divenuto *nullius* (cioè il *corpus separatum* di Fiume).

Occorre premettere che nel momento della costituzione del CNI Fiume non era ancora un'entità indipendente, in quanto faceva ancora parte del Regno di Ungheria (costituitosi come nuovo soggetto di diritto internazionale)[61] che manteneva ancora formalmente la sovranità sul territorio fiumano. Lo scioglimento (per *debellatio*) di un'Unione Reale (in tal caso l'Unione tra il Regno d'Ungheria e l'Austria) – sorta da un vincolo di natura internazionale – non produce, infatti, l'estinzione degli Stati che si erano associati, bensì una riacquisizione da parte loro dello *status* precedente all'Unione.

Pertanto, non riteniamo corretta la sentenza della Corte di Appello di Milano del 30 marzo 1921 (in *Giur. it.*, 1921, p. 175) ed altre sentenze[62], nella

---

[61] Com'è stato sottolineato [E. SCISO, *Modalità e tecniche del subentro negli obblighi da trattato*, in *La successione degli Stati nel diritto internazionale*. Atti del Convegno – Roma, 14 novembre 1997, (a cura di A. DEL VECCHIO), *Giuffré*, 1999, p. 75], lo Stato d'Ungheria, a differenza dell'Austria, non ebbe difficoltà a farsi carico, per la sua parte, degli obblighi internazionali del precedente Impero austro-ungarico [delineando così una situazione di continuità con la dissolta monarchia austro-ungarica], anche se poi le questioni della successione dell'Impero austro-ungarico furono disciplinate da clausole *ad hoc* inserite nei trattati di pace che non s'ispiravano ad eventuali principi o regole del diritto internazionale generale.

[62] Si menzionano altre sentenze che hanno ritenuto Fiume come uno Stato sorto in seguito al crollo dell'Impero austro-ungarico, riconoscendo quindi il CNI come la nuova autorità sovrana: App. Casale, 30 giu-

Celebrazione della "Notte di Ronchi" (settembre 1920).

quale si afferma(va) che: «La città di Fiume nel suo *corpus separatum* riacquistò la sua intera sovranità con la caduta dell'Impero e della dinastia d'Asburgo[63], e da quell'epoca costituisce uno Stato politico indipendente e sovrano, indipendentemente dal riconoscimento fattone nel trattato di Rapallo»[64].

---

gno 1920; App. Milano, 24 novembre 1920; App. Milano, 29 dicembre 1920; App. Roma 19 marzo 1921; App. Milano, 30 marzo 1921; App. Modena, 15 giugno 1921; App. Genova, 24 maggio 1923; Cass., 28 gennaio 1936.

[63] Come si evince da un passo della sentenza della Corte di appello di Genova (24 maggio 1923, in *Giur. it.*, 1923, p. 321) lo «Stato di Fiume, in conseguenza della distruzione della monarchia austro-ungarica, venne a formare un ente statale a sé, cessando di far parte di quello Stato ungherese».

[64] Del resto, non sono mancati casi di riconoscimento mediante trattato internazionale sia precedentemente, che successivamente alla vicenda di Fiume. Nel 1840 venne concluso il Trattato di Waitangi dove cinquanta capi tribali ed il Governatore della Nuova Zelanda si accordarono per trovare una soluzione alle tensioni sorte tra i due gruppi. Anche se il documento non venne incorporato nella Costituzione, si può ravvisare, seppure come episodio isolato, una capacità *stipulandi* anche di tribù (*http://freeweb.dnet.it/liberi/popoli_tribal.html*). Con il Congresso di Berlino (nel quale parteciparono gli Imperi di Germania, Gran Bretagna, Russia, Ottomano, la Repubblica di Francia e Regno d'Italia) del 13 giugno 1878, Serbia, Montenegro e Romania ottennero l'indipendenza (F. CECOTTI, *Cronologia su Ex-Jugoslavia e Balcani*, in *www.novecento.org/cronologia.html*). Proprio la volontà espressa nel Congresso da parte dei delegati dell'Impero Ottomano di arretrare la propria sovranità, determinò il passaggio all'indipendenza. Nel 1920 la Russia sovietica firmò un Trattato di pace con la Lituania riconoscendone l'indipendenza. Es., trattative segrete tenutesi ad Oslo (in Norvegia) tra Israele e

Secondo l'orientamento giurisprudenziale italiano, il CNI assunse i pieni poteri sovrani nell'ottobre del 1918, nel momento in cui venne meno l'Impero austro-ungarico e governò stabilmente «per due anni» esercitando «legittimamente i poteri sovrani, prima da solo, poi per mezzo del comandante D'Annunzio, a cui esso trasmise per le necessità della difesa i suoi poteri».

Affinché il CNI potesse subentrare all'Impero austro-ungarico come Stato organizzazione nella città di Fiume, si sarebbe dovuta determinare l'estinzione del Regno d'Ungheria o la *derelictio* che avrebbe ridotto il territorio di Fiume a territorio *nullius*.

In realtà, dopo lo smembramento dell'Impero austro-ungarico il territorio di Fiume non divenne territorio *nullius*, anche considerandosi superata la clausola prevista nell'art. 53 del Trattato del Trianon[65] – sottoscritto tra le Potenze vincitrici (Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti), i loro Alleati [Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (in seguito Jugoslavia) e Cecoslovacchia] e l'Ungheria

---

l'O.L.P., portarono alla conclusione di un trattato di reciproco riconoscimento, che comprendeva una limitata autonomia per i palestinesi a Gaza e a Gerico, nonché una cornice per un ulteriore trattato definitivo destinato a risolvere la situazione di Gaza e della Cisgiordania. Firmato a Washington, il trattato fu suggellato dalla storica stretta di mano tra Yasser Arafat e il primo ministro israeliano Yitzhak Rabin *(www.ossimoro.it/palestina1.htm)*. Il riconoscimento *de facto* – secondo l'allora dottrina – «è quello che lo Stato vecchio adotta per ragioni di prudenza, di opportunità, di politica, di riguardo, nei casi in cui dubita della stabilità del nuovo ente, o che esso abbia la volontà o sia in grado di adempiere gli obblighi internazionali, o che la madre patria (in caso di formazione di un nuovo Stato per secessione) rinuncii a porre di nuovo sotto la propria autorità la provincia una colonia resasi indipendente con la violenza». Generalmente esso rappresenta la fase preparatoria, cui segue poi il riconoscimento *de jure*. Il riconoscimento *de jure* fa derivare l'inizio di rapporti diplomatici normali, per mezzo di agenti del servizio regolare, e nel caso tale riconoscimento *de jure* venisse revocato l'attore è tenuto a fornire una motivazione di tale revoca (obbligo che non è necessario nel caso di riconoscimento *de facto*). La prassi di quel periodo dimostra che: la Georgia fu riconosciuta *de facto* nel 1920 dal Belgio, dalla Gran Bretagna, dalla Francia, dall'Italia, dal Giappone; la Estonia e la Lettonia furono riconosciute *de facto* nel maggio 1918, e solo nel 1921 *de jure* dalle varie Potenze; la Lituania fu riconosciuta *de facto* nel 1920 e solo nel 1922 *de jure* [G. SCALFATI FUSCO, *Il riconoscimento degli Stati nel diritto internazionale*, Napoli, 1958, pp. 226-249].

[65] In un passo del Parere del Consiglio di Stato [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] si sostiene che il Trattato del Trianon fu superato dal Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920 (entrato in vigore prima di questo e precisamente il 2 febbraio 1922). In particolare, si afferma: «Con l'entrata in vigore di tale disposizione, sarebbe venuta a cessare l'occupazione interalleata, Fiume avrebbe riacquistata la propria autonomia, il governo dannunziano avrebbe potuto assumere carattere di governo di fatto, anche se non riconosciuto da alcuna Potenza. Senonchè il trattato del Trianon fu firmato molti mesi dopo la sua elaborazione (terminata nel dicembre del 1919), cioè il 4 giugno 1920, ed entrò in vigore il 26 luglio dell'anno successivo, quando cioè il trattato di Rapallo, firmato il 12 novembre 1920, era già entrato in vigore da alcuni mesi (2 febbraio 1921). Cioè giuridicamente, il dominio ungherese cessò alcuni mesi dopo che a Fiume si era stabilito un assetto giuridico indipendente. Infatti col trattato di Rapallo si creò uno Stato indipendente e sovrano di Fiume». Nel Trattato di Rapallo, infatti, non risulta tra i contraenti lo Stato ungherese che, astenendosi dal muovere proteste per l'esclusione dalle trattative, o magari per non aver ricevuto alcuna comunicazione in merito alle trattative avviate, ha confermato la sua volontà di rinunciare volontariamente alla sovranità su Fiume, lasciando agli Stati (Jugoslavo e Italiano) la possibilità di disporre, in virtù del Patto di Londra del 1915, peraltro contestato da un altro Stato alleato (Stati Uniti).

(parte dell'Impero austro-ungarico) in data 4 giugno del 1920, entrato in vigore il 26 luglio 1921 – secondo cui l'Ungheria non cedeva Fiume alle principali Potenze Alleate e Associate, bensì rinunciava formalmente ad ogni diritto e titolo sul *corpus separatum*, affidando ad esse la gestione (e quindi impegnandosi a riconoscere l'assetto che gli sarebbe stato dato), che poi di fatto, in virtù dell'Accordo di Villa Giusti, era stata "affidata" provvisoriamente alle autorità locali (CNI) [in attesa degli sviluppi successivi], ma sempre e comunque sotto il controllo delle truppe alleate e associate di occupazione.

Neppure ci sembra che dopo la dissoluzione della Monarchia austro-ungarica l'autonomia di cui godeva la città di Fiume nell'ambito del Regno d'Ungheria, si trasformò *ipso iure* in indipendenza politica[66], per cui il CNI (in rappresentanza del popolo di Fiume) avrebbe potuto esercitare funzioni sovrane ed atti produttivi di effetti giuridici nel campo internazionale.

L'autonomia di cui godeva il *corpus separatum*, infatti, non era di natura internazionale derivante da un rapporto paritario tra due enti indipendenti costituente magari una forma di Unione reale (similmente all'Unione tra il Regno d'Ungheria e l'Austria), o di una Confederazione di Stati suggellato da un accordo internazionale – per cui dopo lo scioglimento ciascuno avrebbe riacquistato la propria autonoma sovranità e libertà – bensì di natura interna [cioè derivante da una concessione del Regno d'Ungheria (ente superiore) ad un ente dipendente (la città di Fiume) facente parte del Regno d'Ungheria]. Proprio perché Fiume costituiva parte integrante dello Stato vinto (Regno d'Ungheria) – e quindi non un ente politico indipendente – gli obblighi derivanti dai Trattati di pace conclusi tra le Potenze vincitrici e lo Stato vinto[67] e l'occupazione interalleata coinvolgevano Fiume.

---

[66] Il parere del Consiglio di Stato [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] afferma: «quando si determinò, nella seconda metà dell'ottobre 1918, sotto la spinta della disfatta bellica, il disgregamento dell'impero austro-ungarico, nei diversi territori nazionali si crearono dei "Consigli nazionali", i quali proclamarono l'indipendenza dei rispettivi paesi (es. Cecoslovacchia e Polonia), o ne promossero l'annessione alla Madre Patria (es. Transilvania, Croazia). Anche a Fiume, che durante il dominio ungherese costituiva un *corpus separatum* della Corona di Santo Stefano, [...] si costituì un Consiglio nazionale (28 ottobre 1918), il quale invocò per Fiume il diritto di autodecisione, dichiarando peraltro tale assetto provvisorio, cioè fino all'annessione della città all'Italia (30 ottobre 1918). Pochi giorni dopo (17 novembre) il territorio fiumano fu occupato, in virtù dell'armistizio, dalle truppe delle Potenze alleate (Italia, Inghilterra e Stati Uniti) e più tardi la Francia vi istituì una base per l'esercito d'oriente. Il Consiglio nazionale di Fiume non ebbe riconoscimento di governo regolare, come lo ottennero gli altri Consigli nazionali costituiti nei vari Stati, e restò un semplice organismo di gestione di governo, ma esercitò nondimeno la *potestas edicendi* (cioè la facoltà di emanare e pubblicare nel foro dei propri editti). Fiume era pertanto sempre territorio ungherese, occupato da truppe interalleate».

[67] Secondo il Parere del Consiglio del Contenzioso Diplomatico (Roma 12 luglio 1924), [in *La prassi italiana di diritto internazionale*, Vol. I, p. 620, a cura di S. Marchisio, O. Ferrajolo, V. Javicoli, F. Marcelli, Roma, 1995],

Né deve intendersi, nel momento in cui fu sottoscritto in data 6 gennaio 1919 l'accordo tra il governo ungherese (rappresentato dal signor Lodovico Fülöp) e il delegato di Fiume (Grossich), che il governo di fatto (CNI) si sia consolidato in persona giuridica internazionale per effetto del riconoscimento dell'indipendenza da parte del Regno di Ungheria.

Questo tipo di accordo, oltre a definire la situazione relativamente al trattamento di impiegati ed addetti nello Stato ungarico in Fiume, sembrerebbe suggellare, com'è stato rilevato[68], «il pieno e assoluto riconoscimento dell'indipendenza dell'ente statale costituitosi a Fiume da parte, precisamente, di quel governo che, pur dopo la proclamazione della Repubblica, rappresenta quella parte della monarchia austro-ungarica, al cui nesso apparteneva sino al crollo, sia pure nella veste di corpo separato, la città il porto e il distretto»[69].

Tuttavia, questo accordo non costituiva titolo internazionale di trasferimen-

---

il Consiglio Nazionale di Fiume, infatti, non ebbe il riconoscimento che ottennero gli altri Consigli Nazionali costituiti nei vari Stati, sorti dal disgregamento dell'Impero austro-ungarico, i quali vennero ben presto riconosciuti come veri e propri governi regolari (esempio: Galizia per la Polonia). Mentre, ad esempio, le richieste della popolazione delle isole Åland (le quali, al momento del distacco della Finlandia dalla Russia, proclamato nel 1917, ne avevano seguito la sorte), avanzate in virtù del principio wilsionano dell'autodeterminazione – di volersi distaccare dalla Finlandia per poi essere annessa alla Svezia - furono oggetto di discussione di una riunione dei Ministri degli Esteri delle Potenze Alleate ed Associate (in data 27 febbraio 1919), svoltasi nell'ambito della Conferenza di pace a Parigi, ed anche oggetto di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Società delle Nazioni [SdN] (24 giugno 1921), con la quale si attribuiva la sovranità delle isole Åland alla Finlandia, ma si stabiliva contestualmente che gli Stati interessati avrebbero potuto, successivamente, «concludere due convenzioni, intese l'una a sancire alcune garanzie a favore della popolazione delle isole, e l'altra ad assicurare la neutralizzazione dell'arcipelago». A tal fine la SdN promosse la Conferenza internazionale sulla non fortificazione e sulla neutralizzazione delle isole Åland che si aprì il 10 ottobre 1921 [*www.prassi.cnr.it* (voce Åland)].

[68] A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., p. 184. Dello stesso avviso anche: L. PETEANI, *La posizione internazionale di Fiume di fronte all'Ungheria*, in *Fiume*, 2002, n. 6, p. 75.

[69] In base a tale convenzione il governo ungarico: «2) si obbliga per sé ed i suoi successori a riassumere in suo servizio tutti quegli dei suddetti impiegati ed addetti che non verranno riconfermati nelle loro funzioni dal Governo che sarà per assumere in Fiume i poteri statali dopo definita la sua appartenenza statale, e ciò a base di continuità di servizio, riconoscendo ai suddetti i diritti acquisiti, vale a dire quella classe di salario e quel rango che avrebbero raggiunto in seguito alla sistemazione del quadro organico degli impiegati qualora fossero rimasti senza interruzione alcuna nel gremio degli impiegati dello Stato ungarico. 3) Durante il detto loro servizio gli impiegati ed addetti dello Stato confermati nelle loro funzioni dal Consiglio Nazionale di Fiume non potranno né ricevere né eseguire ordini e disposizioni del Governo ungarico. 4) Tutti quegli impiegati, addetti ecc., i quali non potrebbero venire confermati nelle loro funzioni dal Consiglio Nazionale di Fiume verranno messi a disposizione del Governo ungarico che disporrà per la loro ulteriore eventuale destinazione. Questi ultimi, semprecché il loro comportamento politico corrispondesse alle intenzioni del Consiglio Nazionale potranno rimanere in Fiume fino alla nuova destinazione che verrà ad essi stabilita dal Governo ungarico, il quale si incarica pure di erogare i loro emolumenti per la durata del loro soggiorno in Fiume. 5) Gli impiegati vengono confermati con tutti i loro diritti acquisiti decretati dal Governo ungarico sino a tutto il 31 dicembre 1918. 6) Gli impiegati confermati dovranno firmare la seguente promessa formale: "Io sottoscritto, confermato nella mia carica dal Consiglio Nazionale di Fiume, dichiaro di sottomettermi ai suoi ordini e disposizioni"».

to di sovranità territoriale al governo di fatto, in quanto non assumeva la forma di accordo internazionale, bensì di atto interno (cioè sottoscritto tra enti che non si trovavano in quel momento in una posizione di paritarietà).

Affinché questa situazione d'indipendenza fosse rilevante per i terzi Stati (in particolare per le Potenze Alleate ed Associate occupanti), l'organizzazione di fatto avrebbe dovuto completarsi con l'instaurazione dei poteri necessari per adempiere gli obblighi internazionali che il diritto internazionale impone ad ogni Stato in relazione al proprio territorio, quindi consolidandosi come Stato-organizzazione.

Il consolidamento sul piano internazionale di un nuovo ente statuale, tuttavia, si determina in assenza di contestazioni o situazioni che impediscono ad esso di essere in modo definitivo, indipendente e sovrano e quindi di esercitare un potere effettivo e stabile su di una comunità territorialmente organizzata.

Presupposto che non ci sembra di ravvisare soprattutto nella fase iniziale (29 ottobre 1918) in cui si costituì il CNI. Quest'ultimo, infatti, non esercitò un potere effettivo ed unico, se si considera la presenza – seppure breve – delle truppe croate (a cui faceva capo un Consiglio Nazionale costituitosi lo stesso giorno) e lo stato di occupazione interalleata ed associata – quand'anche blanda – [oltre all'occupazione francese tra il dicembre 1918 e l'agosto del 1919, di parte del Banato conteso fra Romeni e Jugoslavi] che ridimensionava il CNI ad un semplice organismo di gestione di governo sotto la sorveglianza e la responsabilità del comando delle truppe interalleate (e per esse del Regno d'Italia], quindi non riconosciuto.

II.1.1. L'occupazione da parte del Comando Interalleato (effetti)

L'occupazione di Fiume del Comando Interalleato[70] – al cui comando fu designato il maggiore generale Di San Marzano – trovava fondamento, non nel

[70] Il Corpo d'Occupazione Interalleato si insediò nel Palazzo governatoriale. Proprio il carattere provvisorio dell'occupazione e l'obbligo delle Potenze occupanti di non appropriarsi dei beni appartenenti alla popolazione fiumana furono alla base del Promemoria inviato dal Tenente Generale Comandante del Corpo d'Occupazione Interalleato di Fiume (Grazioli) al Generale Pittaluga in data 1° settembre 1919 [in Archivio del Centro per gli studi fiumani]: «Il palazzo nel quale è allegato il Comando del Corpo d'Occupazione Interalleato appartiene, a mio giudizio e conformemente al criterio costantemente da me seguito in Fiume, al Consiglio Nazionale Italiano, il quale solo è, come governo di fatto esistente in città, l'erede naturale sia del passato governo regolare austro-ungarico, sia dell'arbitrario brevissimo governo croato che, in passato, occuparono il palazzo. La presenza del Corpo d'Occupazione Interalleato nel palazzo governatoriale si deve esclusivamente ad una gentile concessione fatta dal Consiglio Nazionale Italiano al Generale di S. Marzano in segno di deferenza verso il Generale italiano, tanto vero che tale occupazione ha carattere d'affitto, per cui

discutibile Patto di Londra del 26 aprile 1915, ma nell'Accordo di Armistizio di Villa Giusti – le cui clausole imponevano agli occupanti l'obbligo di garantire l'ordine pubblico ed un'amministrazione provvisoria dei territori occupati conformemente all'art. 6 (della convenzione di armistizio di Villa Giusti) secondo cui «i territori austro-ungarici sgombrati saranno provvisoriamente amministrati dalle autorità locali sotto il controllo delle truppe alleate e associate di occupazione»[71].

Il Patto di Londra – quand'anche strumento di alleanza degli Stati vincitori – non prevedeva esplicitamente ed in modo inequivocabile l'assegnazione del territorio di Fiume ad uno Stato contraente[72]. Un Patto che del resto rientra(va)

---

viene pagata al Consiglio Nazionale Italiano apposita quota. Ciò premesso, qualora il Comando del Corpo d'Occupazione Interalleato dovesse sparire nel tipo che ha attualmente ovvero dovesse trasformarsi puramente e semplicemente nel Comando di Divisione Interalleato di prossima istituzione a Fiume e avente carattere esclusivamente militare, il palazzo Governatoriale di Fiume dovrà, a mio giudizio, per sacrosanto diritto passare al Consiglio Nazionale italiano, e in nessun caso essere occupato da Commissione di controllo, di vigilanza, ecc., che non si possono confondere col governo di fatto locale».

[71] Si sostiene [P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Giuffré, 1965, p. 420], che l'occupazione «aspira ad essere regolata da un suo proprio requisito di effettività, distinto dalla effettività come requisito del soggetto».

[72] [Tirolo Cisalpino, il Trentino, Trieste, le contee di Gorizia e di Gradisca, l'intera Istria e la Dalmazia – ai sensi degli artt. 4-5 (e relative note)]. L'art. IV del Patto stabiliva: «Nel trattato di pace l'Italia otterrà […] Trieste, le contee di Gorizia e di Gradisca, tutta l'Istria fino al Quarnaro, ivi compresa Volosca e le isole istriane di Cherso, Lussino, nonché le piccole isole di Plavnik, Unie, Canicole […]». La linea della frontiera veniva tracciata nel modo seguente: « […] A partire da (Idria), la frontiera seguirà la direzione di sud-est verso lo Schneeberg lasciando fuori dal territorio italiano tutto il bacino della Sava e dei suoi affluenti; dallo Schneeberg la frontiera discenderà la costa in modo da includere Castua, Pattuglie, e Volosca nel territorio italiano». L'art. V assegnava la parte della provincia della Dalmazia specificando nella seguente nota che i «territori dell'Adriatico enumerati qui sotto saranno attribuiti dalle quattro Potenze alleate alla Croazia, alla Serbia e al Montenegro; nell'Alto Adriatico, tutta la costa della baia di Volosca sui confini dell'Istria fino alla frontiera settentrionale della Dalmazia comprendente il litorale ungherese e tutta la costa della Croazia, col porto di Fiume e i piccoli porti di Novi e Carlopago, nonché le isole di Veglia, Pervichio, Gregorio, Goli e Arbe. E nel basso Adriatico (nella regione interessante la Serbia e il Montenegro) tutta la costa […]». In una Nota allegata al Patto segue un'elencazione dei territori che le quattro potenze alleate intendevano assegnare alla Serbia, alla Croazia, al Montenegro e all'Albania. In particolare, si prevedeva l'assegnazione di Fiume alla Croazia. L'assegnazione di Fiume alla Croazia (e per essa alla Jugoslavia) era subordinata, tuttavia, alla sopravvivenza di uno Stato austro-ungarico che poi si è disgregato, ma soprattutto, come si sottolinea [A. DEPOLI, *Fiume e il patto di Londra*, *cit.*, 1959, nn. 1-2, p. 21, p. 34] «la dicitura adottata per la nota dell'articolo V, in realtà, non comprometteva niente: riservando all'Europa la decisione, a guerra finita, in merito all'appartenenza di Fiume, si ammetteva implicitamente che questa poteva non essere aggregata allo stato futuro, e se la decisione doveva tener conto anche degli interessi altrui, non escludeva che dovesse tener conto degli interessi italiani» [per la massiccia presenza degli italiani in tale territorio] «e, soprattutto, degli interessi della città, sicché si prevedeva che si potesse trovare una soluzione speciale, quale quella di uno Staterello autonomo o semiindipendente che avrebbe potuto entrare come "terzo fattore" […] nella costituenda Federazione ungaro-croata, o raggiungere una vera e propria indipendenza, o magari essere attribuito all'Italia». Certamente Fiume non poteva essere assegnata «ad una Croazia completamente indipendente o, peggio ancora, ad una Croazia unita alla Serbia.

Visita del senatore G. Marconi agli Arditi della Guardia (settembre 1920).

in quella categoria dei c.d. accordi non normativi di secondo grado o negoziali, ovvero dichiarazioni di intenti[73], che assumeva la forma di un Patto segreto (tant'è che venne successivamente pubblicato alla fine del 1917 dai bolscevichi che nel frattempo erano saliti al potere in seguito alla Rivoluzione russa)[74] non ritenuto valido (proprio per la forma adottata) dal governo statunitense.

Né, d'altro canto, c'era alcuna giustificazione per togliere Fiume all'Ungheria e darla alla Croazia, mentre, in realtà, Ungheria e Croazia facevano parte della Monarchia austro-ungarica ed i loro cittadini combattevano con uguale fervore, in quell'esercito, contro la Russia, come domani avrebbero combattuto contro l'Italia».

[73] La prassi internazionale conosce numerosi casi di intese tra governi, cui spesso si dà il nome di accordi, ma che certamente non hanno natura di veri e propri accordi in senso giuridico e quindi non produttivi di effetti giuridici, essendo tale natura esclusa da quanto risulta dal testo, oppure dalle dichiarazioni di coloro che lo sottoscrivono. Le intese prive di carattere giuridico possono essere in ogni momento revocate unilateralmente [B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 74]. Si tratta, in buona sostanza, di impegni politici che, se non vengono rispettati, determinano solo reazioni politiche.

[74] Secondo un Autore [P. FOIS, *Il Trattato segreto nel sistema degli accordi internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1990, p. 831], tra le intese non giuridicamente vincolanti sarebbero da ricondursi anche i trattati segreti. Se è così, il Patto di Londra (trattato segreto), non poteva essere regolato dal diritto internazionale generale, poiché, proprio la segretezza dell'atto rendeva difficile l'applicabilità, ad esso, delle norme riguardanti la generalità dei trattati internazionali palesi (soluzione delle controversie internazionali insorte nella fase dell'interpretazione o della sua applicazione, tema dell'invalidità del trattato, estinzione del trattato) e a maggior ragione avere un'efficacia nei confronti dei terzi. L'Autore P. FOIS) prosegue: «Passando a considerare il tema dell'efficacia dei trattati nei confronti dei terzi, si deve ancora una volta concludere nel senso dell'inapplicabilità, all'accordo segreto, dei principi generali del diritto dei trattati. Non si vede, invero, come uno Stato terzo possa accettare "espressamente" un obbligo di natura pattizia […], ovvero tenere un comportamento che consenta di "presumere" il suo consenso […], ove il testo dell'accordo segreto non sia noto a questo stesso Stato» (p. 829).

Da qui la necessità per gli Stati contraenti di aggiustare o integrare il Patto con proposte peraltro fra loro discordanti e contraddittorie[75], in merito alla

[75] Alla fine di marzo del 1919 nella Conferenza di Parigi, il presidente americano Wilson appoggiò la richiesta dello Stato degli Sloveni, Croati e Serbi (Jugoslavia) di acquisizione della Dalmazia, proponendo – successivamente, il 14 aprile 1919 – un arretramento della linea di confine italiana stabilita nel Patto di Londra, lasciando alla Jugoslavia anche parte della costa orientale dell'Istria, facendo intendere implicitamente che si respingeva la proposta italiana relativa alla cessione di Fiume all'Italia (tale orientamento venne poi ribadito in un messaggio del presidente americano rivolto al popolo italiano pubblicato il 23 aprile 1919 sul giornale francese *Temps*). Il piano americano fu respinto dal governo italiano, come anche fu rigettato il successivo del 7 giugno 1919 che prevedeva uno Stato cuscinetto [nel senso che si sarebbe dovuto creare, fra l'Italia e la Jugoslavia, uno Stato con un governo autonomo, ma sotto il controllo di una commissione della Società delle Nazioni (SdN); Stato cuscinetto composto da 40.000 italiani e 20.000 sloveni nel quale Fiume avrebbe dovuto costituire un *corpus separatum*, con minori privilegi di autonomia rispetto a quelli concessi a suo tempo dalla Regina Maria Teresa]. Anche il *memorandum* del 9 dicembre 1919, sottoscritto dal francese Clemenceau, dall'inglese Lord Corwe e dall'americano Polk, propose la soluzione dello Stato cuscinetto della Città di Fiume, sotto il controllo della Società delle Nazioni, soluzione che avrebbe portato i confini italiani a circa 18 km da Trieste, molto più ad occidente quindi della linea di armistizio (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 53-54, 197, 221). È bene precisare la posizione italiana espressa in alcuni *memorandum*, rispetto agli altri Stati o presunti tali: a) *memorandum* italiano del 3 gennaio 1920 (nel quale si faceva notare che non «si è mai potuto raggiungere un accordo circa lo Stato Libero di Fiume precisamente perché la Delegazione Italiana ha costantemente dovuto preoccuparsi di salvaguardare la città italiana di Fiume dai pericoli che l'avrebbero minacciata in seguito appunto alle modalità che dovevano regolare la costituzione dello Stato Libero» e che avrebbero prodotto delle infiltrazioni e delle influenze permanenti della Jugoslavia; b) *memorandum* italiano del 6 gennaio 1920 nel quale l'Italia dichiarava che era pronta ad accettare il seguente compromesso: «I. – Il libero Stato di Fiume secondo i piani del presidente Wilson, ma con la frontiera del Patto di Londra nella sua parte sud-occidentale verso l'Italia. II. – Ma nel libero Stato di Fiume col suo distretto (*corpus separatum*) deve essere garantita da uno statuto che salvaguardi efficacemente la sua italianità la quale, a causa della grande maggioranza slava nello Stato libero, sarebbe maggiormente minacciata di quanto non lo fosse sotto l'Ungheria. III. – Si deve assegnare al corpo separato di Fiume entro lo Stato libero la strada che è ad occidente con una striscia di territorio che la circonda fino alla frontiera italiana […]»; c) *memorandum* italiano del 10 gennaio 1920 nel quale si affermava che «lo Stato Libero quale è stato progettato sarebbe composto da due elementi che non hanno alcun rapporto fra loro, cioè la città italiana di Fiume (col *corpus separatum*) e gli Slavi che abitano nel resto del territorio» e si ribadivano alcuni concetti espressi nel *memorandum* del 3 gennaio 1920. Dal canto loro i sigg. Clemencau e Lloyd George (memorandum 9 gennaio 1920) propendevano per la costituzione di uno Stato Libero di Fiume secondo il piano del Presidente degli Stati Uniti George Wilson, aggiungendo(vi), tuttavia, le seguenti considerazioni: «la frontiera Ovest dello Stato suddetto dovrebbe nella parte meridionale essere trasportata verso l'Est. Siccome tuttavia è essenziale che la ferrovia che corre verso il Nord partendo da Fiume sia completamente nello Stato Libero, si propone che la frontiera sia la seguente: La linea di frontiera dovrebbe lasciare la costa alla Punta Holova e passare per i punti 642, 1095 e 1142 fino al Monte Planik, quindi verso il Nord seguire la linea rossa segnata sulla carta. II. La città di Fiume col suo Distretto *corpus separatum* dovrebbe essere garantita da uno Statuto che salvaguardasse efficacemente la sua italianità. Ciò sarebbe completamente raggiunto coll'accordare al *corpus separatum* lo stesso grado di autonomia nel libero Stato che esso godeva sotto il regime Austro-Ungarico. Entrambi i privilegi di Fiume (*corpus separatum*) e lo Stato Libero stesso dovrebbero essere sottoposti alla garanzia della Lega delle Nazioni […]» [vedi anche: Proposte consegnate al signor Trumbic ed al signor Pasic dal signor Clemenceau in una riunione tenuta al Quay d'Orsay il 14 gennaio 1920]. Infine la posizione della Delegazione Serbo-Croato-Slovena del 20 gennaio 1920 (*memorandum*, n. 6) in merito alle proposte Clemenceau del 14 gennaio: «Lo Stato dei serbo-croati-sloveni avrà il diritto di sviluppare il porto e le ferrovie che fa capo a Fiume e del quale questo porto è il solo sbocco commerciale sul mare. Lo Stato dei serbo-croati-sloveni avrà il diritto di sviluppare il porto e le ferrovie e dovrà concludere degli

questione fiumana, e una (blanda) occupazione del Comando interalleato[76], le cui forze militari rappresentavano interessi diversi[77], che del resto non determinò

---

accordi con la Rumenia, la Czecoslovacchia e l'Ungheria a vantaggio del commercio di detto paese. In caso di disaccordo, la differenza sarà risolta dal Consiglio della Società delle Nazioni. […] La frontiera fra l'Italia e la Jugoslavia stabilita dalla linea di Wilson che segue dalle Alpi Giulie fino all'Arsa è la sola frontiera che risponde alle condizioni geografiche, strategiche ed economiche, ed essa è interamente a beneficio dell'Italia. Questa frontiera è accettata quantunque essa leda gravemente il principio di nazionalità lasciando all'Italia 400.000 jugoslavi [….]». La posizione del governo degli Stati Uniti emerge dalla comunicazione inviata ai governi britannici e francese in data 10 febbraio 1920 nella quale, tra le altre osservazioni, si sottolineava che le proposte del 9 dicembre 1919 contenute nel loro *memorandum* consegnato ai rappresentanti jugoslavi in data 14 gennaio 1920 «sono profondamente alterate a vantaggio degli obiettivi italiani e con serio danno del popolo jugoslavo e col pericolo della pace mondiale. […] Il Governo americano non può far a meno di venire alla conclusione che il *memorandum* del 14 gennaio apre la via al controllo italiano degli affari esteri di Fiume, introducendo in questa guisa una misura di sovranità italiana e l'intromissione italiana nell'unico porto accessibile, ad un popolo confinante, e queste considerazioni in uno con il fatto dell'estensione del territorio italiano sino alla porta di Fiume, apre la strada alla possibile futura annessione del porto da parte dell'Italia in contraddizione di stringenti considerazioni di equità e diritto [….]» [vedi anche il *memorandum*, n. 11, dei Primi Ministri di Francia e di Gran Bretagna in risposta alla comunicazione del Presidente Wilson ricevuta a Londra il 14 febbraio 1920, del 17 febbraio 1920; la Risposta del Presidente Wilson ai Governi Britannico e Francese, giunta a Londra il 25 febbraio 1920; il *memorandum*, n. 13 (26 febbraio 1920), dei Primi Ministri di Francia e Gran Bretagna in risposta alla comunicazione del Presidente Wilson ricevuta il 25 febbraio 1920].

[76] Ciò si evince anche dai Rapporti settimanali del «Comando Corpo d'Occupazione Interalleato di Fiume – Ufficio Politico Militare [Rapporto settimanale n. 3 del 15 febbraio 1919; Rapporto settimanale n. 4 del 15 febbraio 1919; Rapporto settimanale n. 5 del 22 febbraio 1919; Rapporto settimanale n. 5 del 1° marzo 1919; Rapporto settimanale n. 7 del 15 marzo 1919] dai quali, appunto, non si rileva alcuna pratica normativa od amministrativa tale da modificare la struttura o l'assetto costituzionale dello Stato di Fiume.

[77] Si è opportunamente già evidenziato [A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., p. 145] che la «possibilità teorica di un'occupazione della città era data al Comando Supremo dall'art. 4 della Convenzione di armistizio, ai sensi del quale era concessa la occupazione in qualunque momento, da parte delle Armate delle potenze associate, di tutti i punti strategici in Austria-Ungheria ritenuti necessari per rendere possibili le operazioni militari e per mantenere l'ordine, ma questa occupazione avrebbe avuto carattere interalleato, mentre la situazione era resa difficile dai rapporti scarsamente amichevoli che si erano manifestati subito tra l'Italia e la Francia e specialmente fra i due Comandi, con particolare riguardo alla sorte delle navi ed ai territori adriatici, nonché dal fatto che l'armistizio era stato firmato dal Comando supremo austro-ungarico in un momento in cui l'Austria-Ungheria non esisteva più». Si ricordano, a titolo di esempio, la protesta francese per l'occupazione di Fiume da parte delle forze militari italiane, sulla base che il diritto di occupare territori al di là della linea di armistizio (segnata dalla Convenzione di armistizio) fosse riservato alle truppe franco-serbe dell'armata d'Oriente e quindi la risposta del governo italiano secondo cui le clausole dell'armistizio ammettevano occupazioni per motivi di ordine pubblico – e precisamente a Fiume per i disordini in corso – al di là dei limiti segnati. La *querelle* sulla requisizione dei piroscafi dell'Ungaro-Croata. L'insediamento di una base di rifornimento per l'armata d'Oriente in una parte del porto di Fiume contestato a lungo dal governo italiano con i successivi risvolti [A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., pp. 186-195] e anche dal CNI: «Il Consiglio Interalleato di Fiume partecipò ieri al Consiglio Nazionale che una parte del porto di Fiume cogli annessi magazzini viene requisita dal Governo francese per costituire qui una base di rifornimento per l'armata d'oriente. Fiume nel passato città libera ed oggi Stato indipendente non può fare a meno di protestare contro questa requisizione che ritiene ed è una menomazione del suo diritto di sovranità. Protesta contro questa arbitraria occupazione anche perché teme che per effetto di essa si ritengano autorizzate a venire in città truppe serbe e jugoslave cioè truppe di quei governi che senza alcun diritto hanno tentato con la violenza di prendere possesso della città ed ora mirano ad annettersela. Nello stesso tempo la città di Fiume, la di cui popolazione italiana è stata sempre

e non avrebbe potuto determinare, dal punto di vista dei principi del diritto internazionale, alcuna pretesa di sovranità sulla città di Fiume[78].

Alla luce di quanto esposto, ci sembra che il Patto di Londra sia da annoverare nella categoria delle c.d. Convenzioni costitutivi di sfere di interessi[79] con le quali gli Stati contraenti «spartiscono idealmente il territorio di un terzo Stato, impegnandosi ciascuno a non disturbare l'attività che svolgeranno gli altri, nei

---

amica dell'Intesa tiene a dichiarare d'essere non solo disposta, ma lieta di facilitare e ove occorra assumere tutti i servizi di rifornimento dell'armata d'oriente. Questa dichiarazione fatta da tempo, fu presa in considerazione dai rappresentanti del governo francese in Fiume, i quali la accolsero e firmarono anche un verbale per la scaricazione, la custodia e l'avviamento delle merci destinate all'armata d'oriente. Le nuove decisioni ora notificate a questo Consiglio Nazionale, sono quindi anche in aperta violazione di un concordato liberamente accettato dalle stesse autorità francesi. Il consiglio nazionale a nome della città e del distretto di Fiume si rivolge perciò alla E.V. colla preghiera di prendere in serio esame la sua giusta e viva protesta e di voler interessare gli altri Governi alleati, ai quali il sottoscritto si è pure rivolto con analoga nota perché i diritti sacri di questo libero popolo siano rispettati e nel caso particolare si decampi dalla concessione fatta alla Francia, affidando al Consiglio Nazionale tutti i servizi per rifornimento dell'armata d'oriente».

[78] Così R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit*, p. 713: «L'*occupatio bellica* è una forma di sovranità territoriale qualificata per i suoi caratteri di provvisorietà; per tale motivo essa presenta aspetti dissimili dalla sovranità territoriale vera e propria. Non appena però esso assuma carattere stabile […] si trasforma automaticamente in sovranità territoriale *tout court*». Nel caso che ci riguarda, l'occupazione non ha assunto una stabile forma - per l'abbandono dal territorio del Comando Interalleato (dopo l'entrata in Fiume dei legionari comandati da D'Annunzio) – né forse, a prescindere da tale evento, l'occupazione si sarebbe potuta trasformare automaticamente in sovranità territoriale *tout court*, sia per gli interessi contrapposti degli occupanti, sia perché si trattava, come abbiamo specificato, di un'occupazione effimera. Nel caso di Fiume l'occupazione assumeva l'aspetto, vuoi di una occupazione semibellica che trae la propria legittimità dal potere di autotutela [cioè il potere giuridico di determinare la quiescenza di un qualsiasi obbligo, o serie di obblighi internazionali], vuoi di un'occupazione armistiziale il cui fondamento «del rapporto di occupazione è […] un negozio bilaterale avente ad oggetto l'insediamento di forze militari d'un contraente nel territorio dell'altro, nonché l'esplicazione – attraverso tali organi – d'una certa autorità entro il territorio dell'altro. Da un lato, dunque, l'insediamento, […] è esplicazione di una facoltà accordata dal negozio ad uno dei contraenti: […] dall'altro l'esplicazione di autorità da parte dell'occupante risulta regolata in via convenzionale» [Accordo di armistizio di Villa Giusti], «e può pertanto dar luogo a svariatissimi diritti ed obblighi per ciascun contraente], che nel caso in esame si ridimensionava nell'obbligo di garantire l'ordine pubblico ed un'amministrazione provvisoria.

[79] Le convenzioni su sfere d'interessi non vanno confuse con le convenzioni su sfere d'influenza «le quali hanno per compito non già di determinare i limiti di due o più sfere di sovranità, bensì delle attività dirette all'occupazione di territori *nullius*» che «non sono opponibili ai terzi Stati». Ne deriva, altresì, che gli «Stati nuovi che si affermano come soggetti di DI nei territori che furono oggetto di un tale genere di Conv. non riconoscono come obbligatorie le linee che furono stabilite» [R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit.*, p. 661]. Un'altra tesi [G. A COSTANZO, *Sfere o zone d'influenza o di interessi*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosiani*, *Giuffré*, 1970, vol. I, p. 401], considera le espressioni "sfere o zone d'influenza o di interessi" come «aree della superficie terrestre, di dimensioni varie, disabitate o abitate, determinate in coincidenza, o non, con i confini di territori appartenenti a società politiche tribali o statuali che vi siano costituite, su cui viene riservata a uno Stato, nelle relazioni con uno o più altri Stati, la libertà di agire per il perseguimento di propri interessi nazionali, generici o specifici».

rispettivi limiti, nella prosecuzione di determinati interessi»[80]. Si precisa[81] che quando si tratta di un territorio (dell'area interessata) non soggetto «alla sovranità di una società politica», l'attività dello Stato interessato può spingersi fino all'appropriazione del territorio c.d. *nullius*. Viceversa, «le possibilità di azione» dello Stato interessato «sono limitate dall'esistenza e dal funzionamento di una organizzazione politica, pur potendo concretarsi anche nell'assunzione dell'esercizio di poteri sovrani per mezzo di accordi di protettorato».

Per quel che ci riguarda, al momento della conclusione del Patto di Londra il territorio di Fiume comunque era ancora sotto la sovranità dell'Impero austro-ungarico, e successivamente alla dissoluzione della Monarchia e fino alla rinuncia del Regno d'Ungheria, sotto la sovranità di quest'ultimo che ridimensionava il CNI ad un ente non indipendente e non riconosciuto (soprattutto dalle Potenze Alleate ed Associate in sede di Conferenza di Pace)[82].

A ciò devesi aggiungere che le sfere di interessi (relativamente al *corpus separatum* di Fiume) non erano del tutto delineate, ma *in fieri* (cioè in attesa degli sviluppi della Conferenza di pace di Parigi).

II.2. Inquadramento del CNI (dopo l'"occupazione" dei Legionari dannunziani) e della Reggenza Italiana del Carnaro dal punto di vista del diritto internazionale

Dopo l'"occupazione dannunziana" (figura degli insorti), avvenuta il 12 settembre 1919, e la conseguente fuoriuscita delle truppe interalleate la situazione cambia parzialmente, ma non in modo tale da determinare la nascita di un nuovo soggetto di diritto internazionale, come erroneamente si evince dal decreto fondamentale del 22 gennaio 1919, n. 407 del CNI[83]. Si costituì, invece, un governo di fatto insurrezionale.

---

[80] R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit*, p. 720.

[81] G. A. COSTANZO, *Sfere o zone d'influenza*, *cit.*, p. 417.

[82] Alla Conferenza di Pace non si consentì, infatti, la partecipazione del deputato fiumano (Ossoinack). Neppure la delegazione fiumana, composta da Giovanni Giurati delegato dal Comandante d'Annunzio, e da Gino Antoni delegato del Consiglio Nazionale, fu ammessa al tavolo della pace [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 225].

[83] Il decreto, infatti, comincia con questa premessa: «Liberatosi dal dominio ungherese, il popolo di Fiume, forte dei suoi diritti di libero Comune esercitati nei secoli, ha assunto addì 29 ottobre 1918 – a mezzo del Consiglio Nazionale, costituitosi per subentrare alle autorità ungheresi – i pubblici poteri, dichiarando la città, porto e distretto di Fiume, Stato indipendente […]».

Il CNI – che precedentemente aveva adottato atti normativi allo scopo di sostituire in parte la legislazione ungarica in alcuni settori dell'organizzazione amministrativa[84] nonostante le difficoltà ereditate dal crollo della Monarchia

[84] Il 29 marzo 1919 il CNI, con legge n. 2164 «portante abrogazione della legislazione penale ungarica ed introduzione di quella vigente nel Regno d'Italia, nel territorio giurisdizionale di Fiume» [in *Boll. Uff.*, 12 maggio 1919], abrogò il sistema legislativo penale ungarico [codice penale, codice di procedura penale e tutte le altre leggi, decreti, ordinanze, patenti e disposizioni penali] (art. 1) ed introdusse: a) il codice penale vigente nel Regno d'Italia; b) il codice di procedura penale vigente nel Regno d'Italia; c) la legge di pubblica sicurezza vigente nel Regno d'Italia; d) tutte le altre leggi, decreti e disposizioni penali aventi vigore nel Regno d'Italia, comunque introdotte ad integrazione, complemento o modificazione delle precedenti, di cui alle lettere *a*), *b*), *c*) del presente articolo (art. 2). Con la seguente precisazione: per i reati commessi posteriormente alla data di entrata in vigore dell'allora legge «saranno applicate le disposizioni dei codici, delle leggi e dei decreti» di cui al precedente art. 2. «Tuttavia, quando il fatto attribuito al giudicabile non costituisca reato secondo le norme sancite dalla legislazione penale italiana, di cui all'art. 2 della presente legge, l'Autorità giudiziaria competente, dovrà, su richiesta del giudicabile e quando il giudizio in suo confronto non sia stato per anco iniziato, desistere da ogni procedimento penale con provvedimento motivato (art. 5, par. 2). Quando il fatto attribuito al giudicabile costituisca reato ed il giudizio in suo confronto non sia per anco stato iniziato, avrà questi facoltà di chiedere che nel giudizio penale da istituirsi vengano applicate le disposizioni della legislazione penale italiana, di cui all'art. 2, qualora queste comminino per il reato imputatogli una pena più mite di quella contemplata dalla legislazione abrogata e che dovrebbe essere applicata in suo confronto» (art. 5, par. 3). b) La legge adottata dal CNI «portante modificazioni alle disposizioni e norme della legislazione ungarica che disciplinano l'esercizio della professione d'avvocato e di notaio nel territorio giurisdizionale di Fiume» (Fiume 27 marzo 1919, n. 2164, in *Boll. Uff.*, 14 giugno 1919), stabilì, ai sensi dell'art. 1, che l'esercizio della professione di avvocato e di notaio, «ferme ed inalterate rimanendo le disposizioni e norme della legislazione ungarica che attualmente lo regolano e disciplinano, è subordinato alle seguenti condizioni: 1. essere pertinente al Comune di Fiume ed essere cittadino italiano; 2. avere conseguito la laurea in giurisprudenza in una delle Università del Regno; 3. avere superati i prescritti esami teorico-pratici presso la Corte d'Appello di Fiume». Con le seguenti precisazioni: «Fino ad ulteriori disposizioni e purché concorrano il requisito della pertinenza al Comune di Fiume o della cittadinanza italiana e gli altri requisiti richiesti dalla legislazione vigente in materia, verranno riconosciuti validi gli effetti dell'autorizzazione all'esercizio della professione d'avvocato e notaio: a) le lauree in giurisprudenza conseguite in una delle Università dell'ex Monarchia austro-ungarica fino al 30 ottobre 1918; b) i certificati comprovanti la conseguita approvazione fino al 30 ottobre 1918 agli esami teorico-pratici, purché rilasciati dalle autorità competenti secondo la legislazione vigente nell'ex Monarchia austro-ungarica» (art. 4). «Non oltre l'ottavo giorno susseguente all'entrata in vigore della presente legge, gli avvocati ed i pubblici notai esercenti nel territorio giurisdizionale della città di Fiume ed iscritti nell'albo di questo Tribunale dovranno, semprechè non lo avessero già fatto, prestare a mani del Presidente della Corte d'appello di Fiume o di quel Magistrato che ne facesse le veci, la solenne promessa prescritta dalle norme e disposizioni legislative attualmente vigenti. Non sarà ammesso ulteriormente all'esercizio dell'avvocatura ed il Presidente della Corte d'appello o chi ne fa le veci procederà alla radiazione dall'albo di quegli avvocati o notai che entro il termine sopraindicato non ottemperassero all'obbligo della prestazione della solenne promessa. Gli avvocati o notai che per legittimo motivo od impedimento non fossero in grado di ottemperare all'obbligo della prestazione della promessa solenne nel termine sopraindicato dovranno addurre giustificazione scritta e documentata al Comitato Direttivo del Consiglio Nazionale di Fiume, chiedendo un termine suppletorio. Dell'attendibilità dei documenti prodotti e della fondatezza della domanda giudicherà il Comitato medesimo» (art. 5). La legge (27 maggio 1919, n. 2166) «portante modificazioni alle norme legislative vigenti sulla cittadinanza», con la quale «furono abrogati l'articolo di legge L dell'anno 1879 della legislazione ungarica e tutte le disposizioni della legislazione medesima, attualmente vigenti nel territorio giurisdizionale di Fiume, le quali sanciscono il principio dell'obbligatorietà della cittadinanza ungarica, e comunque contemplano il requisito della cittadinanza stessa per l'acquisto e l'esercizio di diritti, uffici e professioni [...]» (art. 1). L'art. 2

Austro-Ungarica[85] fino ad insediarsi a tutti gli effetti nei relativi dicasteri che esso assunse alle proprie dipendenze[86], e prendendo posizioni diverse dagli Stati in materia di natura doganale[87] – si perfezionò in un governo di fatto insurrezionale anche per la fuoriuscita delle truppe militari alleate-associate.

---

della stessa legge dispose che «è istituita la obbligatorietà della pertinenza nel comune di Fiume in luogo e vece della cittadinanza ungarica»; e che «al requisito della cittadinanza ungarica di cui nel precedente articolo, si intenderà sostituito in tutti i casi in cui le disposizioni della legge ungarica attualmente vigente la impongano o comunque la richiedano, il requisito della pertinenza al comune di Fiume». Si sostituisce la locuzione "cittadino ungarico", od altra equipollente, con la frase "pertinenza al comune di Fiume". L'art. 3, infine, stabilì che «l'acquisto o la perdita della pertinenza al comune di Fiume sono regolate e disciplinate dalle disposizioni dello statuto civico» (v. anche, App. Casale, 30 giugno 1920, in *Giur. it.*, 1920, pp. 436-442).

[85] Le misure del Comitato Direttivo del CNI tentavano, infatti, a reperire i mezzi finanziari per risolvere la deficienza dei mezzi finanziari e di valuta, a ripristinare il servizio postale interrotto, a reperire generi alimentari, a ristrutturare l'amministrazione della giustizia e l'amministrazione comunale [si rinvia a: A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., pp. 202-207].

[86] In particolare gli uffici del "Governo politico", la Direzione delle Poste Telegrafi e Telefoni, la Direzione di Finanza (da cui dipendevano l'Ufficio imposte, la Dogana, il Catasto, l'Ufficio dei Sali e quello dei pesi e misure), la Manifattura Tabacchi, l'amministrazione della giustizia (Tribunale, Pretura, Procura e Ufficio Tavolate), l'istruzione pubblica relativamente alle scuole statali [vedi: A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918, cit.*, pp. 175-178].

Il Comitato direttivo, con circolare 13 febbraio 1919, n. 1165 «a norma ed uso di tutti gli uffici statali e comunali», stabilì: «Tenuto conto delle mutate condizioni politiche e del carattere italiano e democratico della città di Fiume, si rende necessario di informare a questi fatti anche tutte le emanazioni dello spirito pubblico, le quali in gran parte scaturiscono appunto dagli uffici statali e comunali o in essi convergono – è per tale motivo – ed a risparmio di tempo e lavoro – che si raccomanda a tutti gli uffici or menzionati di evitare con ogni cura, sia nella corrispondenza fra di loro, sia nei loro contatti con le parti, tutte le frasi superflue e tutte le forme o fioriture anacronistiche di linguaggio, ch'erano in uso sotto cessato regime austro-ungarico. Potranno dunque omettersi in ispecie anche tutti i cosiddetti "rubri", tutte le ripetizioni "di riguardo", come pure tutti gli epiteti diversi, come "inclito" o "eccelso" nelle corrispondenze dirette ad uffici od enti pubblici e quelli di "illustrissimo", "stimatissimo" e così via, negli scritti destinati a persone private». Il fatto che il passaggio dell'amministrazione degli uffici non sia avvenuto in modo automatico, ma attraverso una fase di transizione, non pone in discussione il concetto di effettività del CNI, poiché la transitorietà è naturale in situazioni del genere. La dichiarazione di volere transitoriamente continuare a utilizzare nome appartenenti all'Impero austro-ungarico, non devesi inquadrare come un atto di volontà subordinato ad una (continuata) situazione di dipendenza o ad una situazione di continuità con il precedente ordinamento austro-ungarico, bensì come una dichiarazione di volontà, espressione di sovranità. Scrive A. DEPOLI [*XXX ottobre 1918*, *cit*., p. 178]: «A Fiume, naturalmente, come in tutti gli altri stati eredi della monarchia austroungarica, si considera in vigore la legislazione vigente al momento del crollo; vi si apporranno soltanto le modificazioni ritenute indispensabili, confidando per il resto nel buon senso dei cittadini, basti dire che soltanto il 27 marzo 1919 saranno pubblicate le leggi che alla locuzione "Stato ungarico" e simili delle leggi ancora in vigore, sostituiscono le dizioni "Città di Fiume", "Territorio giurisdizionale della Città di Fiume", e stabiliscono che al posto di "Governo ungarico" si debba leggere "Consiglio Nazionale di Fiume", che venga tolto ogni significato alla bandiera dello Stato ungarico, sostituito dal vessillo nazionale italiano, e che venga abolito anche formalmente l'uso degli stemmi, sigilli ecc. previsti dalle norme della legislazione ungarica introdotte in Fiume, mentre si stabilisce che il sigillo statale sia costituito da una stella a cinque punte, ma si tratta evidentemente di dare valore legale a quanto era entrato nell'uso già nei primi mesi dell'attività governativa del Consiglio Nazionale».

[87] Il CNI adottò, in data 21 dicembre 1918, una delibera con la quale si istituiva il portofranco (soppressione dei dazi doganali), assumendo così un atteggiamento radicalmente opposto rispetto alla politica doganale degli Stati vinti e vincitori caratterizzata dall'imposizione di tariffe e divieti agli scambi internazionali [G. DEPOLI, *La politica economica di Fiume durante l'indipendenza statale 1918-1924*, in *Fiume*, 1926, p. 41].

La stanza di G. D'Annunzio colpita dalle artiglierie dell'Andrea Doria (25-27 dicembre 1920).

Un ente di fatto che, attraverso i suoi organi[88], riuscì a governare ulteriormente il territorio – indicendo persino delle elezioni[89] con le quali la maggioranza degli elettori ribadì la volontà di essere annessa al Regno d'Italia) – adottando atti interni di varia natura[90], concludendo accordi "internaziona-

---

[88] I primi due organi si costituirono alla fine del 1918 in qualità di "parlamentino" e di Governo della città. Le funzioni parlamentari furono rivestite dal Consiglio nazionale italiano, che nominò un comitato direttivo con funzioni esecutive ed a capo Antonio Grossich. L'assetto costituzionale fiumano fu così definito il 31/12/1918 e riconfermato in sostanza il 21/1/1919: il comitato direttivo conservò il potere esecutivo con i suoi 21 membri, di cui 10 "esecutivi", ossia eletti dal comitato stesso e preposti ai vari rami dell'amministrazione. Tale assetto non si modificò formalmente neanche con l'entrata di D'Annunzio a Fiume (12/9/1919): al Comandante furono sottoposti tutti gli atti adottati dal comitato riguardanti l'ordine pubblico per conseguirne l'approvazione [D. MASSAGRANDE, *I governi di Fiume indipendente 1918-1924*, in *Fiume*, 2002, n. 1-6].

[89] Con le nuove elezioni del 26 ottobre 1919 la maggioranza degli elettori (6688 su 7154 votanti) si espresse a favore della lista dell'Unione nazionale, ribadendo la volontà dell'annessione di Fiume all'Italia [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 171-172].

[90] Se la circolare emanata dall'autorità di finanza del 29 novembre 1919 comunicò alla cittadinanza «che la continuità nell'amministrazione finanziaria viene mantenuta invariata e che il regime presente quale erede politico del Governo dei paesi della Corona ungarica continua l'amministrazione finanziaria in base alle relative leggi» [A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., p. 178], il decreto 6 ottobre 1919, n. 6271 creò un Istituto di credito del Consiglio Nazionale per la regolazione della circolazione monetaria le cui operazioni furono garantite dal

---

patrimonio statale (art. 4). Lo scopo dell'Istituto di credito del Consiglio Nazionale – appartenente al portafoglio del Commercio ed Industria (art. 4) – era quello di regolare la circolazione monetaria (art. 2). Tuttavia, le operazioni dell'Istituto di credito (banco-giro, anticipazioni e sovvenzioni sopra effetti, titoli e sopracrediti sulla piazza di Fiume, emissione di vaglia e di buoni cassa, coperti da depositi o crediti) furono regolate dalle «disposizioni dello statuto e dei regolamenti della Banca Austro-Ungarica (art. 6). Organi d'amministrazione dell'Istituto di credito erano: a) la Direzione, composta del Delegato, del suo Capo-Ufficio e di due membri eletti dal Comitato Direttivo del Consiglio Nazionale; b) il Comitato di sorveglianza composto di 5 membri eletti dal Comitato Direttivo; c) il Direttore dell'Istituto nominato dal Comitato Direttivo. Il decreto «concernente le disposizioni tendenti alla regolazione della circolazione monetaria» del 6 ottobre 1919, n. 6274 (in *Boll. Uff.*, 7 ottobre 1919) il quale stabilì che tutte le casse dello Stato, municipali, casse di risparmio, banche, istituti di credito, aziende private ecc., entro il termine di 8 giorni dalla pubblicazione dell'allora decreto, dovevano versare tutta l'eccedenza di cassa consistente in valuta legale "città di Fiume", «oltre le Cor. 200.000.» – in conto Banco-giro – all'Istituto di credito del Consiglio Nazionale di Fiume (art. 1). Venne severamente proibita la tesorizzazione di banconote "città di Fiume" in conto Deposito, nelle casse corazzate, nei *safe deposits* e nelle casse private, in quanto i «depositi e casse corazzate degli istituti di credito, banche ecc.», furono «messi sotto permanente controllo degli organi autorizzati dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale (art. 2). La revisione delle banconote "città di Fiume" venne «fatta unicamente e gratuitamente dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale». Tutte «le casse dello Stato, municipali, casse di risparmio, banche, istituti di credito, aziende private ecc.» dovettero «accettare in pagamento banconote riconosciute dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale». Pertanto fu «severamente proibito a chiunque di esigere il pagamento di qualsiasi tassa per il titolo di revisione delle banconote "città di Fiume"» (art. 3).

Essendo proibita l'esportazione delle banconote "città di Fiume" i pagamenti da effettuarsi fuori del territorio di Fiume in questa valuta sarebbero potuti avvenire legalmente «solo con i Buoni di cassa e Vaglia emessi dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale» (art. 4). Pertanto, le banconote che all'atto di un'eventuale conversione della valuta, si fossero trovate fuori del territorio di Fiume, non sarebbero state ammesse alla conversione, mentre i Buoni di cassa e Vaglia emessi dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale sarebbero stati convertiti (art. 5). Il termine ultimo per la conversione fu fissato a martedì del 7 ottobre 1919 (art. 6). Pertanto chiunque avesse contravvenuto alle disposizioni dell'allora decreto, sarebbe stato deferito «all'Autorità giudiziaria competente, e condannato con una multa estensibile fino all'importo di Cor. 10.000. – e con l'arresto fino a 6 mesi» (art. 9, 1° capoverso). Le Casse di risparmio, le banche e gli istituti di credito che comunque non avessero osservato scrupolosamente le disposizioni contenute nell'allora decreto, oltre che incorrere nelle sanzioni del 1° capoverso dell'art. 9, sarebbero state sottoposte a permanente controllo di un funzionario delegato dall'Istituto di credito del Consiglio Nazionale, il di cui onorario sarebbe stato a carico dell'Istituto, banca o cassa così controllata (art. 9, 2° capoverso). Occorre precisare che tale decreto si adeguò all'Ordinanza del Comando supremo del R. Esercito italiano del 28 febbraio 1919, secondo cui: «Nei territori occupati dal R. Esercito è vietata la circolazione della valuta cartacea avente corso legale nei territori della cessata Monarchia austro-ungarica timbrata o comunque portante segni di riconoscimento da parte dei Governi attualmente esistenti nei detti territori oltre la linea dell'armistizio. Le trasgressioni sono punite dai tribunali militari con la detenzione fino ad un anno e con la multa fino a corone cinquecento e con la confisca della valuta» [in *www.prassi.cnr.it*]. La valuta circolante in Fiume – formata in gran parte dai biglietti della Banca austro-ungarica stampati dopo l'aprile del 1919 – non ebbero più alcun valore al di fuori della città, non avendo il governo italiano ancora disposto il cambio in lire italiane per ordine del Ministero degli Interni italiano [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 264-265]. La legge 31 marzo 1920 che proibì nel territorio di Fiume la confezione e la vendita di paste, torte, panettoni, cioccolatini, caramelle e di ogni altro prodotto di pasticceria, per far fronte alle difficoltà di approvvigionamento. Da segnalare, poi, che, in seguito alle richieste sindacali (espresse in un documento dalla Camera del Lavoro e delle Sede Riunite di Fiume, inviato al CNI), il Comitato direttivo del CNI, nell'aprile del 1920, deliberò una serie di provvedimenti relativi all'aumento delle razioni, alla fissazione di un prezzo ridotto dei generi alimentari per i meno abbienti, al pagamento dei salari in

li”[91] e rinforzando ulteriormente la struttura governativa istituendo degli organi interni, senza alcuna obiezione da parte del Comando Interalleato che però contestò l'insurrezione con il blocco marittimo.

---

lire italiane o in valuta ragguagliata al corso medio della settimana. Non ritenendosi soddisfatte le richieste dei lavoratori, la Camera del Lavoro proclamò lo sciopero generale ad esclusione dei servizi pubblici [F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 285-286]. La legge 30 dicembre 1919 adottata dal CNI «sullo stemma e sul sigillo statali» [in *Boll. Uff.*, 1° gennaio 1920, n. 1] la quale stabilì all'art. 1 che «Gli uffici, istituti, edifizi pubblici, stabilimenti, aziende dipendenti dal Consiglio Nazionale devono esporre in luogo e modo conveniente, a guisa di pubblica insegna, lo stemma nazionale italiano dipinto o impresso su di uno scudo a forma ovale». All'art. 2 che le «leggende portanti il nome dell'ufficio, istituto, edifizio pubblico, stabilimento, azienda saranno dipinte o impresse sulla fascia che circonda al suo margine lo scudo». All'art. 3 che i «pubblici uffici, le pubbliche autorità, le pubbliche amministrazioni, i pubblici notai ed in generale tutti quegli enti e funzionari pubblici, cui è prescritto l'uso del sigillo statale devono, uniformandosi alle prescrizioni della presente legge, usare del sigillo portante impressa l'impronta dello stemma nazionale italiano ed avente intorno a questo la leggenda dell'ufficio, dell'amministrazione, del notaio o del funzionario, cui esso si riferisce». All'art. 4 che le «leggende portanti il nome dell'ufficio, dell'istituto, dell'edifizio, dello stabilimento, dell'azienda, dell'amministrazione, del notaio, dell'ente o del funzionario, cui esse si riferiscono, devono essere precedute dalla parola 'regio' o 'regia' o 'regie', la quale potrà nei primi due casi essere sostituita dalla semplice lettera maiuscola 'R', nell'ultimo caso dalle due maiuscole 'R.R'. All'art. 5 che tutte «le disposizioni riguardanti gli stemmi ed i sigilli statali ora in vigore, che contraddicessero alla presente legge, sono abrogate». All'art. 6 che le «disposizioni della presente legge dovranno essere attuate entro tre mesi dal giorno della pubblicazione» (1° gennaio 1920) e che «la loro inosservanza verrà punita a sensi dell'art. 6 della legge del 27 marzo 1919, n. 2066». Per la ricorrenza dell'anniversario, Gabriele D'Annunzio, con decreto adottato in data 6 settembre 1920, autorizzò l'emissione di quattro speciali tipi di francobolli della Posta Militare, valevoli per l'affrancatura della corrispondenza dei legionari nella sola giornata del 12 settembre 1920. Nel decreto si limitò la tiratura a «2000 serie di quattro francobolli ciascuna, del valore postale rispettivo di 5, 10, 20, 25 centesimi di lire italiana» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 157-158). Da segnalare, infine, il decreto – adottato sotto la Reggenza Italiana del Carnaro – del 23 ottobre 1920, n. 50 (in *La Vedetta d'Italia*, *Boll. Uff. Reg. It. Carnaro*, 17 novembre 1920, n. 20) che apportò delle modifiche al «Regolamento degli avvocati» contenuto nella Patente Imperiale del 24 luglio 1852, n. 170 del Bollettino delle leggi dell'Impero. Venne istituito, in particolare, un Consiglio Disciplinare [composto dal presidente di Sezione della Corte d'Appello di Fiume, o, in caso d'impedimento, da un consigliere anziano della stessa Corte, e da due consiglieri in appello] competente a giudicare, in primo grado, sui procedimenti disciplinari nei confronti di avvocati e candidati d'avvocatura iscritti nell'Albo della Corte di Appello di Fiume. Contro le decisioni del Consiglio Disciplinare si poteva ricorrere in secondo ed ultimo grado, entro otto giorni dalla notificazione della sentenza, ad un altro Consiglio Disciplinare composto sempre dal primo presidente della Corte di Appello di Fiume (o in caso d'impedimento da un consigliere anziano della stessa Corte) e da due consiglieri d'appello o magistrati pareggiati [per ulteriori approfondimenti si rinvia a: C. SCHWARZENBERG, *Il procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati: note minime di comparazione fra le disposizioni emanate a Fiume al tempo della Reggenza Italiana del Carnaro e quelle vigenti ai nostri giorni*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1989, n. 18].

[91] Da segnalare anche l'accordo (preliminare e segreto), in duplice copia, concluso tra il Comandante G. D'Annunzio (rappresentante della Città di Fiume) e il Presidente del Consiglio dei Ministri del Montenegro Jovan S. Plamenatz in data 12 maggio 1920: «*pour continuer et élargir le mouvement de rivolte contre toutes les oppressions et les injustices tolérées ou secondées par le Congrès des Alliés*». Pertanto, «*ils décident d'entreprendre une action militaire et politique commune dans le but de mettre fin aux souffrances de l'hérو¿que peuple monténégrin et d'aider les autres peuples adriatuques à se délivrer du joug serbe* […]. *Dans cet but le Commandant de la Ville de Fiume, Gabriele d'Annunzio s'engage à fournir à la nouvelle armée monténégrine, selon ses moyens et jusqu'à la limite extrême de ses possibilités les armes, les vivres et tout autre secours nécessaire à la réussite de l'entreprise*» [F.

II.2.1. La funzione giurisdizionale

Il governo di fatto istituì degli organi preposti a svolgere attività di natura giurisdizionale, in sostituzione degli organi a suo tempo istituiti dal Regno d'Ungheria.

Ci riferiamo all'istituzione del Tribunale di Guerra di Fiume con Decreto 25 settembre 1919, n. 3 e che successivamente è stato oggetto di continue modifiche[92], del Tribunale Civile e Penale di Fiume che operò alacramente[93], come

---

GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 18-21]. Ed infine, il 5 luglio 1920, i delegati fiumani firmarono a Venezia due accordi internazionali con i dissidenti croati (per regolare la futura sistemazione territoriale tra l'Italia e la Croazia nell'Adriatico) e con i dissidenti croati, montenegrini e albanesi allo scopo di porre le basi per un'insurrezione coordinata da Fiume contro il dominio serbo. Tuttavia, proprio perché si trattava di un governo di fatto le relazioni internazionali con Stati esteri non ebbero ampi sviluppi. Del resto, com'è stato ben evidenziato (A. SINAGRA, *Le relazioni internazionali nello Statuto della Reggenza Italiana del Carnaro*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2000, n. 6, p. 168), si trattò di «non vere e proprie relazioni internazionali, ma forse […]» di «azioni non istituzionali di politica estera».

[92] Innanzitutto passò alle dipendenze del Comando della Divisione Militare dell'Esercito in Fiume d'Italia in virtù del Decreto 19 gennaio 1920, n. 39. Fu composto inizialmente di 13 membri dei quali un presidente, 5 membri effettivi e 4 membri supplenti, un avvocato militare, un segretario e un ufficiale istruttorio. Successivamente i 5 membri effettivi e i 4 membri supplenti e l'ufficiale istruttorio furono sostituiti, rispettivamente, da due giudici effettivi, due giudici supplenti e da un giudice relatore, da 3 ufficiali istruttori e si aggiunse un sostituto dell'avvocato militare. Per sancire le sentenze nei confronti dei militari e degli individui imputati di reati contro la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico e l'incolumità pubblica, il Tribunale applicò il Codice penale per l'Esercito del Regno d'Italia (CPE), nonché le leggi, i decreti e i bandi del Comando supremo emanati dal 24 maggio 1915 al 12 settembre 1919. Fu competente per i reati previsti dal Codice penale per l'Esercito, dal Codice penale comune, dalle leggi e decreti emanati dal Consiglio Nazionale di Fiume, dalle leggi, decreti e bandi emanati dal Comando Militare di Fiume. In particolare: a) bando n. 27 del 26.11.1919 – Detenzione abusiva di armi, schiamazzi in luogo pubblico, disobbedienza agli agenti della forza pubblica; b) bando n. 28 del 26.11.1919 – Contro il disfattismo; c) bando n. 49 del 16 febbraio 1920 – Elusione del posto di blocco alla linea di confine; d) bando n. 54 del 13 marzo 1920 – Esportazione e transito per terra e per mare di merci ai danni dello Stato; e) bando n. 62 del 28 aprile 1920 - Importazione ed esportazione di moneta senza corso legale (corone jugoslave); f) bando n. 75 del 19.06.1920 – Detenzione abusiva di armi, schiamazzi in luogo pubblico, disobbedienza agli agenti della forza pubblica (che abroga il decreto n. 27 del 26 novembre 1919). Ed ancora: Bando dell'11.12.1918 – Superamento clandestino della linea di armistizio; bando del 17.12.1918 – Detenzione abusiva di armi (mancata consegna di armi entro il termine prescritto dal bando del 20.12.1918), schiamazzi notturni; bando del 17.12.1918 – Obbligo per gli albergatori e pubblici esercizi di denunciare le persone alloggiate; bando del 27.12.1918 – Superamento clandestino della linea di armistizio; bando del 13.04.1919 – Intralcio pubblico servizio, astensione dal lavoro, abbandono di ufficio.

[93] Il Tribunale Civile e Penale di Fiume sancì numerose sentenze. Tra queste segnaliamo: [sent., 17 febbraio 1919 – N. B. 107/6/1919P.I. - In nome del Consiglio Nazionale; sent., 8 maggio 1919 – N. Bf. 285/1919/3 - In nome del Consiglio Nazionale; sent., 22 ottobre 1919 – N. P.I. b. 396/7/1919; sent., 15 gennaio 1920 – N. Pf. 888/6/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 23 gennaio 1920 – N. P.I. 931/3/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 30 gennaio 1920 – N. P.I. 519/9/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 5 febbraio 1920 – N. Pkf 6/4/1920 – In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 6 febbraio 1920 – N. P.I. 944/7/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà

Il ponte sull'Eneo bombardato (1920).

della Nazione – Re d'Italia; sent., 15 febbraio 1920 – P.I. 919/11/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 18 febbraio 1920 – N. P.I. 2/5/1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 27 febbraio 1920 – N. P.I. 1203/23/1918 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 12 marzo 1920 – N. P.I. 779/9/1919 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 14 aprile 1920 – N. P.I. 3/8/1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 18 giugno 1920 – N. P.I. 167/3/1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 18 novembre 1920 – N. P.I. 1017/14/1919 - In nome del popolo sovrano di Fiume per la Reggenza Italiana del Carnaro; sent., 14 aprile 1921 – N. Pf. 919/30/1919 - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 9 febbraio 1922 – N. Pf. 64/9/1922 - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 23 febbraio 1922 – N. Pf. 705/8/1921 - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 23 marzo 1922 – N. Pf. 125/6/1922 – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 2 maggio 1922 – N. 13/13/1922/Civ. – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 12 maggio 1922 – N. P.I. 1181/43/1917 – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 19 maggio 1922 – P.I. 743/16/1921 – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 7 dicembre 1922 – N. P.I. 165/10/1922- In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 18 maggio 1923 – N. P.I. 1372/7/1922 – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 26 ottobre 1923 – N. 78/3/1923/P.I. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 21 giugno 1924 – N. P.I. 172/6/1924 - In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia], ordinanze [Ord., 30 maggio 1923, N. 14/1923 – Reg. Gen., - In nome del popolo sovrano di Fiume].

anche la Corte di Appello Civile e Penale di Fiume[94], la Pretura di Fiume[95], la stessa Procura di Stato in Fiume[96], la Suprema Corte di Terra e di Mare in Fiume d'Italia – insediatasi in data 6 giugno 1920, alle ore 16, nella sala principale dell'ex Casinò[97], al Tribunale amministrativo[98] la cui competenza fu sottoposta a modifiche.

Il CNI, infatti, con provvedimento del 25 giugno 1920, n. 3005, istituì un Tribunale amministrativo, presieduto di diritto dal primo Presidente della Corte di appello, e che, a norma del decreto dell'Alto commissario Foschini del 15 luglio 1921, n. 2699, giudicava in collegio di tre membri (oltre al Presidente, due giudici accessori scelti – annualmente fra i giudici del tribunale civile e penale – fra i

---

[94] Per quanto concerne la Corte di Appello Civile e Penale di Fiume segnaliamo le seguenti sentenze: [sent., 19 gennaio 1920 – N. 75/11/1919 – In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 29 aprile 1920 – N. 15/14Civ./1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 17 giugno 1920 – N. 12/14Civ./1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; sent., 9 ottobre 1920 – N. 114/17/1920 - In nome del popolo sovrano di Fiume per la Reggenza Italiana del Carnaro; sent., 9 ottobre 1920 – N. 134/19/1920/Pen. - In nome del popolo sovrano di Fiume per la Reggenza Italiana del Carnaro; sent., 19 aprile 1921 – N. 51/1921/23Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 13 gennaio 1922 – N. 39/35/1921- In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 15 novembre 1922 – N. 63/1921/24/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 22 novembre 1922 – N. 301/Pen./1922- In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 27 marzo 1923 – N. 53/20/1922/Civ. In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 4 giugno 1923 – N. 179/1923/Pen. – In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 1° ottobre 1923 – N. 179/5/1923/Pen. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 31 ottobre 1923 – N. 73/13/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 3 novembre 1923 – N. 973/22/1919/P.I. - In nome del popolo sovrano di Fiume; sent., 30 aprile 1924 – N. 55/1922/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume;], decreti [decr., 29 aprile 1920 – N. 20/9/1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; decr., 28 giugno 1920 – N. 26/5/Civ./1920 In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; decr., 17 maggio 1920 – N. 23/14/Civ./1920 – In nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele III per grazia di Dio e volontà della Nazione – Re d'Italia; decr., 25 gennaio 1923 – N. 64/1922/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 20 giugno 1923 – N. 63/30/1922/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 11 agosto 1922 – N. 42/33/1921/Civ. - In nome del popolo sovrano di Fiume;] e ordinanze [Ord., 8 giugno giugno 1921 – N. 94/1921/Pen. - In nome del popolo sovrano di Fiume; Ord., 8 giugno 1923 – N. 68/2/1923/Pen. - In nome del popolo sovrano di Fiume].

[95] La Pretura di Fiume, quale autorità tavolate, si espresse più volte (sent., 15 febbraio 1919 - In nome di Sua Maestà il Re; sent., 16 marzo 1919 – N. B/14/2 – In nome del Consiglio Nazionale; decr., 8 luglio 1921 – N. 519/1921/Tav.; sent., 27 febbraio 1922 – N. P. 3884/1921/4 - In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 8 novembre 1922 – N. 2312/5/1922- In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 1° maggio 1923 – n. 904/1923/tav. - In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 10 agosto 1923 – N. 1627/1923/Tav. - In nome del popolo sovrano di Fiume].

[96] La stessa Procura di Stato in Fiume, ad esempio, spiccò diversi atti di accusa: a) 3 marzo 1919 – N. 886/1919; b) 21 marzo 1919 – N. 793/1919; c) 12 aprile 1919 – N. 963/1919; d) 30 ottobre 1919 – N. IV/7/1919.

[97] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, p. 32.

[98] Si segnalano alcune sentenze del Tribunale amministrativo di Fiume (sent., 14 giugno 1922 – N. 184/2/1921– In nome del popolo sovrano di Fiume; decr., 12 gennaio 1923 – N. 97/1/21/2/Amm. - In nome del popolo sovrano di Fiume).

Consiglieri della Corte di appello ed un segretario o notaio di consiglio). In virtù di alcune disposizioni – gli artt. 8-13 della citata legge 1920/3005[99], il decreto 1° dicembre 1920, n. 58 della Reggenza del Carnaro[100], il decreto del governo

---

[99] Con l'art. 8 si dispose: «Il Tribunale amministrativo decide sui ricorsi presentati contro i conchiusi del Delegato alle finanze, coi quali quest'ultimo: a) abbia giudicato su appelli di singoli contribuenti in materia di commisurazione, esenzione e riscossione dell'imposta comunale (Statuto civico § 36; Legge VI, 1876, § 58); b) abbia giudicato sull'imposizione a singoli contribuenti di imposte comunali non adottate dallo Stato e sull'imposizione a singoli contribuenti della addizionale commisurata sulle imposte indirette dello Stato; c) sul pagamento di tasse, posteggi, dazi; sul pagamento di contributi, di tasse le quali per l'attuazione ed il mantenimento di alcune opere di interesse pubblico (come ad esempio: acquedotto, canalizzazione, lastricamento, illuminazione, macello, asporto di immondizie, guardie notturne ecc.), si possono riscuotere in forza di deliberazioni, di regolamenti o di atti di concessione (Statuto civico § 86; Legge VI, 1876, § 58)». Con l'art. 9 si stabilì: «Il Tribunale amministrativo decide sui ricorsi presentati contro il conchiuso del Delegato alle Finanze, col quale quest'ultimo: a) abbia giudicato sulla fissazione sommaria e industriale dell'imposta fondiaria; sulla fissazione: dell'imposta casatico, dell'addizionale generale alla rendita, dell'imposta sull'industria di IV classe, dell'imposta sugli interessi dei capitali e rendite vitalizie, dell'imposta sui trasporti, dell'importo eventuale d'imposta da pagarsi suppletoriamente sugli interessi dei capitali collocati presso Istituti finanziari (Legge XLIV, 1883, § 29); b) abbia stabilito il diritto di riscossione e lo ammontare dell'imposta sui fucili e sulla caccia; c) abbia deciso in oggetto di imposta mineraria, di imposta sulle imprese e società obbligate e pubblico rendimento (Legge VIII, 1909, § 35)».

Con l'art. 10 si dispose: «Il Tribunale amministrativo decide sui ricorsi presentati: contro il conchiuso della Commissione ai reclami d'imposta in oggetto dell'imposta sull'industria di III classe; contro il conchiuso della Direzione di Finanza, con cui determina il diritto e l'esattezza delle tasse, che venivano fissate secondo la procedura stabilita nel Capo II della legge XXVIII, 1889, e delle multe che venivano commisurate in base alle leggi e norme sui bolli e sulle tasse (Legge XXVIII, 1889, § 12)». Con l'art. 11 si stabilì che: «Il Tribunale amministrativo decide sui ricorsi presentati contro il conchiuso del Delegato alle Finanze, riferentisi: a) alle esenzioni d'imposta spettanti a sensi di legge (punto *b*, della Legge XXVIII, 1889, § 16); b) all'erroneo computo delle imposte, alla mancanza o cessazione dell'oggetto di imposta, alla ripetuta tassazione dell'identico oggetto d'imposta, alla prescrizione, rettifica, depennazione dell'oggetto d'imposta, alla cancellazione tavolare dell'imposta, al rimborso dell'imposta indebitamente pagata, (punto 1 *c* della citata Legge, § 16); c) alle riduzioni d'imposta che in base alle vigenti leggi fiscali spettano a chi sia stato colpito da disastri derivanti dagli elementi (punto 1 *d* della citata Legge, § 16); e) alle contravvenzioni di finanza previste dalla Legge XVIII, 1883, § 42, concernente l'imposta sui fucili e sulla caccia». Con l'art. 12 fu sancito che: «Il Tribunale amministrativo decide sui ricorsi presentati contro il conchiuso che la Direzione di Finanza abbia pronunziato in oggetto: di depennazione di imposte indirette; di competenze (tasse) prescritte; di rimborso d'imposte indirette; di rimborso di competenze (tasse) indebitamente incassate (punto III *a* della Legge XXVIII, 1887, § 12); di depennazione dell'iscrizione tavolare delle competenze (tasse)». Con l'art. 13 si stabilì, poi, che: «Il Tribunale amministrativo giudicherà: a) sopra i ricorsi presentati contro conchiusi della Commissione ai reclami, che fissano l'imposta sui redditi, sul patrimonio e sui sopraprofitti di guerra (§ 11, punto 5 della Legge XXVI, 1916); b) sopra i decisi del Delegato alle Finanze che rettificano le proposte di commisurazione dell'imposta sul guadagno e suoi sopraprofitti di guerra a carico delle imprese e società soggette a pubblica resa di conto fatte dalla Direzione di Finanza (Legge XXIX, 1916, e Legge IX, 1918); c) suoi decisi del Delegato alle Finanze che si riferiscono ai ragguagli della valuta previsti dal Decreto Legge 30 aprile 1920, n. 2163».

[100] Col successivo Decreto 1° dicembre 1920, n. 58, venne poi attribuita al Tribunale amministrativo la funzione di decidere in modo definitivo dei ricorsi: «1) contro la decisione del Sindaco di Fiume, con cui viene negato il permesso di acquisto di sostanze immobili da parte di una comunità religiosa (3 capov. punto 4 del § 9 art. di Legge XLIII, 1895); 2) contro la decisione del Governo statuente l'obbligo al contributo per le scuole comunali o la esenzione da tale contributo; 3) contro la decisione della Rappresentanza municipale di Fiume

provvisorio del 21 aprile 1921, n. 1850[101] – la competenza del Tribunale amministrativo, precedentemente limitata alle materie di imposte, venne estesa ai ricorsi contro i provvedimenti delle autorità amministrative di diversa natura, anche in materia di stipendi e pensioni[102].

È pur vero che le sentenze e le leggi erano, rispettivamente, pronunciate[103] o emanate «In nome di Sua maestà Vittorio Emanuele III, re d'Italia e di Fiume», ma si sostiene (App. Milano, 30 marzo, *cit.*, pp. 182 e 187) che ciò era strettamente legato alla volontà del popolo fiumano di essere annesso allo Stato italiano[104].

---

sui reclami attinenti alla nomina di insegnanti delle scuole comunali; 4) contro la decisione del Rettore della pubblica istruzione con la quale *a*) si stabilisce la pensione e sussidi dei maestri (docenti, educatori, maestri di asili infantili) applicati presso pubblici istituti d'istruzione e presso scuole che per il piano d'insegnamento vanno annoverate fra gli istituti d'istruzione popolare ed a loro attinenti, quando sia controversa la questione se l'applicato o i suoi attinenti abbiano diritto alla pensione, al sussidio o all'esecutamento o ne sia controverso l'ammontare; *b*) si pronuncia la decadenza della pensione goduta o del sussidio già stabilito per la vedova e per gli orfani (§§ 12 e 26 dell'art. di Legge XXXII *a*, 1875). 5) contro la decisione dello stesso Rettore, con la quale: *a*) fu provveduto su questioni basate sul diritto che lo statuto civico di Fiume conferisce agli insegnanti delle scuole comunali o sulle pretese che in base a tale diritto si fanno valere di fronte al Comune; *b*) stabilisce la pensione o il sussidio degli insegnanti o dei loro attinenti, quando sia controversa la questione se l'applicato od i suoi attinenti abbiano diritto alla pensione, al sussidio o all'esecutamento, o ne sia controverso l'ammontare; *c*) pronuncia la perdita della pensione goduta o la decadenza dal sussidio già stabilito per le vedove e gli orfani».

[101] Infine, col decreto suaccennato del 21 aprile 1921, n. 1850, il Tribunale supremo assunse la funzione di cognizione e decisione in ultima istanza dei ricorsi contro le decisioni dei membri componenti il governo di Fiume e del capo di contabilità centrale di Stato con cui: 1) provvedeva su questioni derivanti dal diritto agli assegni spettanti agli impiegati e salariati di Fiume, nonché su pretese fatte valere in base a tale diritto di confronto all'Erario; 2) liquidavano la pensione, l'esecutamento finale, l'assegno vedovile, l'assegno di educazione per gli orfani e l'indennità per i funerali di impiegati o salariati dello Stato, collocati in riposo o morti, rispettivamente dei loro attinenti, qualora sia controversa la questione se l'impiegato o i suoi attinenti abbiano diritto a tali assegni o indennità, ovvero ne sia controverso l'ammontare; 3) pronunciavano la cessazione del fruito assegno, oppure la sospensione totale o parziale dello assegno stesso. […] Il procedimento dinanzi al Tribunale supremo è istituito su «querela» (ricorso) della parte che si sente gravata della rispettiva decisione dell'Autorità amministrativa, o del rappresentante del fisco, o, se ne sia il caso, di altra parte che abbia soggettività del diritto di impugnazione. Il gravame va presentato presso l'autorità che emanò il provvedimento impugnato, entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento stesso. All'infuori del gravamento di parte, sono concessi tutti i mezzi di prova consentiti dal Cod. di proc. civ. La valutazione delle prove è rimessa al libero convincimento del giudice. Il Tribunale ha cognizione anche delle questioni di fatto. Contro le sue decisioni è ammessa la domanda di «riassunzione», ossia di revisione della decisione. Essa può esser proposto una sola volta, entro un anno dalla notifica della decisione. In tale procedimento è obbligatorio il patrocinio di avvocato, mentre nel primo è facoltativo».

[102] Parere Cons. Stato, 28 febbraio 1925 [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] pp. 10, ss.

[103] La Corte di appello di Milano, già in una precedente sentenza del 24 novembre 1920 (in *Giur. it.*, 1920, p. 447), sancì che le «sentenze pronunciate nella città di Fiume da autorità giudiziarie costituite a norma della legislazione colà vigente, sono da» considerarsi «valide come sentenze di giudice estero, quantunque pronunciate in nome del re d'Italia». Concetti ribaditi successivamente dalla Corte di appello di Milano, nella sentenza del 29 dicembre 1920 (in *Giur. it.*, 1921, pp. 13-17) e dalla Corte di appello di Roma, nella sentenza 19 marzo 1921 (in *Giur. it.*, 1921, pp. 102-105).

[104] A dire il vero, le sentenze sembrano ispirarsi a diversi atti normativi adottati dallo Stato di Fiume: a) pro-

Così il CNI, con legge 30 dicembre 1919, n. 7607 «concernente l'istituzione della Corte d'Assise nel distretto della Regia Corte d'Appello di Fiume» [in *Boll. Uff.*, 1° gennaio 1920, n. 1] stabilì che per la sua costituzione «saranno da applicarsi le disposizioni del Capo VI dell'ordinamento giudiziario (artt. 73-83), le disposizioni della legge 8 giugno 1874 n. 1937 vigenti nel Regno (artt. 1-51) e il regolamento per l'attuazione di questa legge del 1° settembre 1874 n. 2061» (art. 2).

Ai sensi dell'art. 3 la Corte d'Assise «fungerà in quanto al rito, così per i reati commessi prima come per quelli commessi dopo il 1° settembre 1919, secondo le norme prescritte nel Capo IV del Libro III del Cpp. (art. 438-470); in quanto al diritto materiale secondo il Cp. italiano». «In deroga all'art. 5 della legge 27 marzo 1919 n. 2163 appartiene alla Corte d'Assise anche la cognizione dei delitti di sua competenza commessi prima del 1 settembre 1919» (art. 4).

II.2.2. L'istituzione di un esercito

Oltre all'istituzione di organi amministrativi e giurisdizionali indipendenti, fu creato un esercito a difesa dello Stato di Fiume. Il 24 gennaio 1920 il CNI si riunì in seduta straordinaria per decidere come organizzare l'esercito e in tale occasione venne deliberato il servizio militare obbligatorio.

Il 26 gennaio 1920, il Presidente del CNI ed il Delegato agli Interni, firmarono la relativa legge che consolidò la delibera del CNI[105]. Da segnalare che già il 13 giugno 1919 il CNI – constatata l'impossibilità di un'annessione di Fiume all'Italia per l'orientamento "wilsoniano"che stava prendendo piede nella Conferenza di pace di Parigi, con l'acquiescenza del governo italiano, anche se in un

---

clamata il 30 ottobre 1918 l'unione di Fiume al Regno d'Italia, la Giustizia venne amministrata e le sentenze proferite, senza una speciale disposizione in merito, «In nome del Consiglio Nazionale Italiano»; b) con l'adozione della Legge 22 gennaio 1919, n. 409, le sentenze verranno poi pronunziate generalmente «In nome del Consiglio Nazionale di Fiume»; c) con l'emanazione della Legge 13 giugno 1919, n. 3818, la giustizia nel territorio giurisdizionale di Fiume verrà poi amministrata generalmente «In nome di S.M. il Re d'Italia»; d) con l'adozione del Decreto 23 settembre 1920, n. 2, le sentenze verranno poi pronunziate «In nome del popolo sovrano di Fiume per la Reggenza Italiana del Carnaro»; e) con l'adozione del Decreto Legge 7 gennaio 1921, n. 31, «In nome del popolo sovrano di Fiume», formula, quest'ultima, rimasta generalmente in vigore fino all'annessione al Regno d'Italia.

[105] Art. 1: «Tutte le persone di sesso maschile pertinenti alla città di Fiume e suo distretto, nate negli anni 1901, 1900, 1899, 1897 sono soggette alla leva». Ai sensi dell'art. 4, l'obbligo del servizio militare sarebbe dovuto durare per tutti gli arruolati «fino alla soluzione della questione di Fiume, liberamente accettata dal Consiglio Nazionale». L'art. 6 stabiliva che l'organizzazione militare e il comando supremo spettassero al "Comandante della Città". L'art. 8 conteneva la formula del giuramento: «Giuro di difendere con tutte le mie forze e fino all'estremo il territorio nazionale e di obbedire agli ordini del Comandante di Fiume Gabriele d'Annunzio» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 241-242).

primo momento si riscontrarono delle blande rivendicazioni territoriali[106], e dopo i c.d. vespri fiumani nel giugno 1919 – ritenne indispensabile la formazione di un vero e proprio esercito fiumano, volontà incarnata nella legge numero 3819,

---

[106] In una seduta parlamentare (Atti Parlamentari – Camera dei deputati, Legislatura XXIV - 1ª sessione – discussioni – Tornata del 29 aprile 1919), il Presidente del Consiglio dei ministri Orlando, dopo aver riferito alla Camera dei deputati sulle ragioni per le quali si decise di sospendere la partecipazione della Delegazione italiana alla Conferenza di pace, delineò l'attività svolta dalla Delegazione italiana nella Conferenza di pace dalla metà di marzo sino al 13 aprile (1919). Successivamente riferì che, dopo la consegna del *memorandum* (in data 14 aprile 1919) da parte del Presidente degli Stati Uniti d'America durante un colloquio, aveva espresso «al signor Presidente l'assoluta impossibilità […] di accettare una pace sulle condizioni indicate» [poiché nel *memorandum* "si negava all'Italia ogni diritto sulla Dalmazia e sulle isole, riconosceva a Fiume una libertà incompleta, ed arrivava sino a spezzare l'unità dell'Istria"], «la quale non ci dava piena soddisfazione su nessuno di quei tre punti essenziali» e si riservò, «prima di prendere una più radicale decisione», di mettersi «in comunicazione coi rappresentanti delle Potenze alleate, verso cui l'Italia era legata da rapporti speciali […..]. Il punto di vista dei due Governi alleati d'Inghilterra e di Francia, può riassumersi così: essi hanno sempre con perfetta lealtà riconosciuto l'impegno di onore da loro contratto col trattato di alleanza, che lega i tre Paesi; impegno che intendono fedelmente osservare. Hanno però dichiarato che, poiché quel trattato non comprende, ed anzi esclude Fiume dalle rivendicazioni italiane, essi non credono di dovere consentire su tale questione nel punto di vista italiano; […] ed ammetterebbero soltanto il principio di far di Fiume una città-stato, libera ed indipendente; a condizione, tuttavia, che ciò avvenga in forma di compromesso, e non già oltre ed a parte dell'integrale esecuzione dei patti del trattato». Nella stessa seduta parlamentare il Presidente Orlando affrontò gli impegni assunti con gli alleati derivanti dal Patto di Londra: «Per ciò che riguarda i rapporti con i nostri Alleati, noi stimiamo ed amiamo troppi i generosi popoli di Francia e d'Inghilterra, ed i Governi che li rappresentano, per non essere certi ch'essi avvertiranno come, al di là delle obbligazioni che derivano da un contratto e che li impegnano con l'onore della firma, sia pur da considerare quanto il sentimento possa consigliare nei rapporti dell'amico con l'amico […]. Misurò forse l'Italia alla stregua del suo trattato la estensione dei sacrifici, che la guerra le impose? […] E chiese forse speciali risarcimenti o vantò titoli a speciali soccorsi, quando dovette sostenere non una parte dell'esercito austriaco, come era suo dovere secondo gli accordi presi, bensì il peso intero di esso? […]. S bene che l'Italia, ciò facendo, compì puramente e semplicemente il suo dovere, e che con uguale nobiltà gli Alleati nostri affrontarono i moltiplicati sacrifizi della guerra immane. Ma voglio dire che questa, che ormai, più di un'amicizia, è una solidarietà di sangue, rende ben concepibile l'appello, che noi rivolgiamo ai popoli ed ai Governi alleati, anche se esso si riferisca ad argomento non confortato dalla clausola di un trattato […]. Non fu già l'Italia a porre la questione di Fiume; essa fu posta spontaneamente dalla città stessa […] per libero e spontaneo atto di volontà, ch'ebbe la sua espressione iniziale nella dichiarazione fatta il 18 ottobre, al Parlamento ungherese, dal deputato che della città era il legittimo rappresentante, e si riaffermò il 30 ottobre, allorché, in nome del diritto di autodecisione dei popoli proclamato dallo stesso Presidente Wilson […], si dichiarò città italiana; ed ha culminato finalmente nell'atto recentissimo, col quale ha rivolto all'Italia la più ardente e tenace delle invocazioni […]. Ora si può umanamente concepire che una grande nazione, appena uscita da una terribile guerra, per cui spaventosi sacrifizi ha sopportato, rimanga inerte ed impassibile all'appello veemente e disperato di tanta gente che è sangue del suo sangue? Certamente, e lo dissi, l'Italia non ha qui nessuna tesi da presentare ai propri Alleati come formalmente obbligatoria per loro; soltanto chiede che non si usi violenza sulla volontà di una città italiana […]. Non mi soffermerò in troppo minute interpretazioni del trattato di Londra per desumerne che da esso non sorge alcun ostacolo, che impedisca ai nostri alleati di considerare il problema di Fiume dal punto di vista italiano. Dico che non occorre alcuna indagine in tal senso, poiché i Governi stessi alleati hanno riconosciuto che nessuna obbligazione li lega per quanto riguarda Fiume, così che possono consentire ch'essa sia libera. E sta bene. Ma quale libertà sarebbe quella che vietasse ad una collettività di decidere, senza alcuna coercizione esterna, sulla propria sorte […] e di scegliere quei modi di convivenza nazionale e politica ch'essa preferisce? […] E il sentimento nostro, che Fiume sia italiana, su che altro si fonda se non sopra una libera volontà di quel popolo? […]

pubblicata nel Bollettino Ufficiale che comparve nell'apposita rubrica del quotidiano La Bilancia (n. 133 del 14 giugno 1919)[107].

L'ordinamento dell'esercito fiumano prospettò l'idea di convertire in precise regole «gli istinti, le attitudini, le pratiche, i bisogni, le aspirazioni» delle Forze armate legionarie; fissò inoltre l'organico della struttura del nuovo Esercito liberatore[108], per farne un Corpo vivo sempre pronto allo sforzo e all'impeto della battaglia[109]. Nell'esercito legionario solo il Comandante avrebbe potuto deliberare e decidere ogni azione di guerra.

L'ordinamento dell'Esercito legionario, basato su principi totalmente diversi dall'Esercito regolare, sia nella struttura sia nella gerarchia (uno degli articoli stabiliva che nelle adunanze del Consiglio Militare i consiglieri erano uguali nel voto, senza tener conto del grado), fu accolto con entusiasmo dai legionari e da molti giovani ufficiali, ma suscitò un profondo senso di disagio fra gli ufficiali superiori[110].

Va da sé che questa diversità fu l'effetto dell'istituzione di un Tribunale speciale – (mediante decreto del 27 novembre 1919) con funzioni di cognizione dei reati ascritti agli ufficiali e assimilatati, che prestavano servizio alle dipendenze del Comando Militare di Fiume, successivamente – di un Tribunale supremo di guerra e marina (istituito con decreto del 28 novembre 1919), composto di 7

---

[107] «Art. 1. Viene istituito un esercito per la difesa di Fiume. Art. 2. Alle relative spese si provvederà con emissione di buoni del tesoro fino all'ammontare di 100.000.000 di lire. Art. 3. L'esecuzione della legge è affidata al comitato direttivo. Art. 4. La presente legge entra in vigore col giorno della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale». All'atto dell'iscrizione ciascun volontario dichiarava «di voler far parte, in qualità di volontario, dell'Esercito Nazionale fiumano» e di tenersi, dal giorno del giuramento, «a disposizione dell'Associazione Nazionale Trento-Trieste», impegnandosi sul proprio onore «a raggiungere nel tempo e nel modo che verrà indicato la località che sarà scelta per il concentramento […]» e ad accettare «senza obiezioni il grado dell'arma» a cui sarebbe stato assegnato «secondi i servizi precedentemente prestati» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 65-67).

[108] Il nuovo ordinamento militare, oltre a regolare l'attività del Consiglio militare composto dai Capi di Legione e dai Capi dei vari servizi, determinò anche i compiti dell'Ispettore delle Artiglierie e del Provveditore ai Diporti, alle gare e alle cerimonie.

[109] L'articolo XLIV stabilì che il Legionario non avrebbe potuto dirsi compiuto se non fosse stato esperto: nel correre; nello spiccar salti; nello scagliar pietre; nel levare pesi; nel fare i pugni; nel lottare; nel remare; nel nuotare; nel cavalcare qualunque cavalcatura; nel montare su qualunque albero o trave; nel superare muri e cancelli; nell'inerpicarsi fino a una finestra, a una gronda, a un tetto, a un fumaiolo; nel gettarsi giù dall'altezza più disperata; nello spalancare una porta con un colpo di spalla; nell'intraprendere con le mani e coi piedi la più ripida delle rocce; nel salire e nel calarsi per una fune; nel passare attraverso le fiamme salvo; nell'assottigliarsi per passare attraverso spiragli e fenditure; nel raggomitolarsi per restar dentro al più stretto nascondiglio in agguato; nel fischiare forte e nel variare fischio per segnali; nell'imitare le voci degli uomini e delle bestie; nel cantare; nel sonare; nel ballare.

[110] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, pp. 181-182.

Gruppo di combattenti (3 marzo 1922).

membri (4 giudici effettivi e due supplenti, un avvocato generale e un segretario – e, infine, della Corte marziale (27 dicembre 1920) formata da 11 membri: «[…] Il Tribunale militare di guerra funziona, da oggi, da Corte marziale e siederà in permanenza. Le sentenze di condanna a morte sono inappellabili e diventano immediatamente esecutive» (articolo unico).

II.2.3. Ulteriori considerazioni sull'inquadramento del CNI (dopo l'"occupazione" dei Legionari dannunziani) e della Reggenza Italiana del Carnaro dopo la precedente analisi della struttura governativa

L'adozione di atti legislativi importanti e sostanziali, il riordino dell'organizzazione interna, s'inquadravano nell'ambito dell'art. 6 della Convenzione di armistizio di Villa Giusti, il quale stabiliva, appunto, che «i territori austro-ungarici sgombrati saranno provvisoriamente amministrati dalle autorità locali sotto il controllo delle truppe alleate e associate di occupazione». Non ci risultano provvedimenti normativi ed amministrativi del Comando Interalleato (e successivamente del governo italiano) che abbiano impedito «alle autorità locali» (CNI,

Reggenza Italiana del Carnaro) di amministrare i territori austro-ungarici sgombrati[111].

Anzi, l'autorità locale (CNI, Reggenza Italiana del Carnaro) amministrò il territorio di Fiume in svariati settori: dalla determinazione e riscossione dei tributi[112], all'ordine pubblico, allo stato civile, all'istruzione pubblica, alla giurisdizione[113].

In buona sostanza il CNI (e anche successivamente la Reggenza Italiana del Carnaro) operò di fatto in momentanea sostituzione degli organi statali (venuto meno il normale apparato governativo del Regno di Ungheria, come previsto anche dall'accordo Fülöp del 6 gennaio 1919), esercitando prerogative dei poteri pubblici, "dietro istruzione o controllo" del Comando Interalleato.

Naturalmente si trattava di organi di un governo di fatto e non di organi di uno Stato indipendente e sovrano[114]. Anche l'esercito fiumano, come vedremo,

---

[111] Non ci sembra infatti riscontrare, proprio per la situazione fluida e il tempo brevissimo di permanenza delle forze occupanti, provvedimenti del Comando Interalleato che abbiano modificato le legislazioni civili, penale ed amministrativa adottate dal CNI (o dalla Reggenza Italiana del Carnaro), o che abbiano travalicato i limiti posti all'occupazione (per es., annessione dello Stato di Fiume, trasferimenti forzati e massicci della popolazione fiumana, modifiche sostanziali del regime politico e giuridico dei territori, ecc.).

[112] Il CNI, con legge 30 dicembre 1919, n. 7608 «concernente l'esercizio provvisorio dal 1º gennaio al 31 marzo 1920» [in *Boll. Uff.*, 1° gennaio 1920, n. 1] attribuiva la facoltà «al Comitato direttivo di riscuotere le imposte dirette e indirette, e di effettuare le spese nelle misure contemplate dal bilancio di previsione per il I° semestre dell'anno finanziario 1919/1920» (art. 1).

[113] Emblematico il parere del Segretario Generale del Contenzioso Diplomatico Ricci-Busatti (in *La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. III, p. 1404): «Continuo pertanto a ritenere che il territorio di Fiume costituì per noi, durante l'occupazione dannunziana, un territorio estero, quale esercitava in fatto i poteri sovrani di un'autorità mal definita giuridicamente, che certamente non rilevava, né in fatto, né in diritto, dal Governo del Re».

[114] Riteniamo quindi non corretta una parte della sentenza della Corte di Appello di Milano del 24 novembre 1920 (in *Giur. it.,* 1920, p. 447) in cui si riconosce il «nuovo Stato di Fiume come aggregato politico distinto ed indipendente del disciolto impero austro-ungarico», mentre condividiamo il passo in cui si afferma che la sentenza di divorzio pronunciata dal Tribunale di Fiume il 30 dicembre 1919, sia da inquadrarsi come decisione proveniente da un giudice straniero, organo giurisdizionale di un ente estraneo all'ordinamento italiano in quanto ente dipendente dal Comando di Occupazione. Dunque si ribadisce: non un ente indipendente e sovrano. Si riporta un passo delle motivazioni espresse dal giudice di appello: «Le sentenze pronunciate nella città di Fiume da autorità giudiziarie costituite a norma della legislazione colà vigente, sono da considerare valide come sentenze di giudice estero, quantunque pronunciate in nome del re d'Italia», in quanto il giudice di appello riconosce, almeno in linea di fatto, la formazione e sussistenza del nuovo Stato di Fiume, come aggregato politico distinto ed indipendente del disciolto impero austro-ungarico (p. 449). Pertanto non mette in dubbio «che i suoi organi giurisdizionali (che sono ancora quelli istituiti secondo gli ordinamenti della legge ungherese, tuttora vigente) abbiano funzionato e funzionino come emanazione ed estrinsecazione dell'autorità sovrana che, nello Stato stesso, ha esercitato fino ad oggi il consiglio nazionale. Ne consegue che «Può essere conceduta esecuzione in Italia alla sentenza di divorzio pronunciata dal tribunale di Fiume e passata in giudicato, relativa ad un matrimonio celebrato in Italia fra cittadini italiani che poi assunsero la cittadinanza di Fiume e tuttora la conservano, se consta del concorso dei requisiti generali perché la sentenza possa ottenere

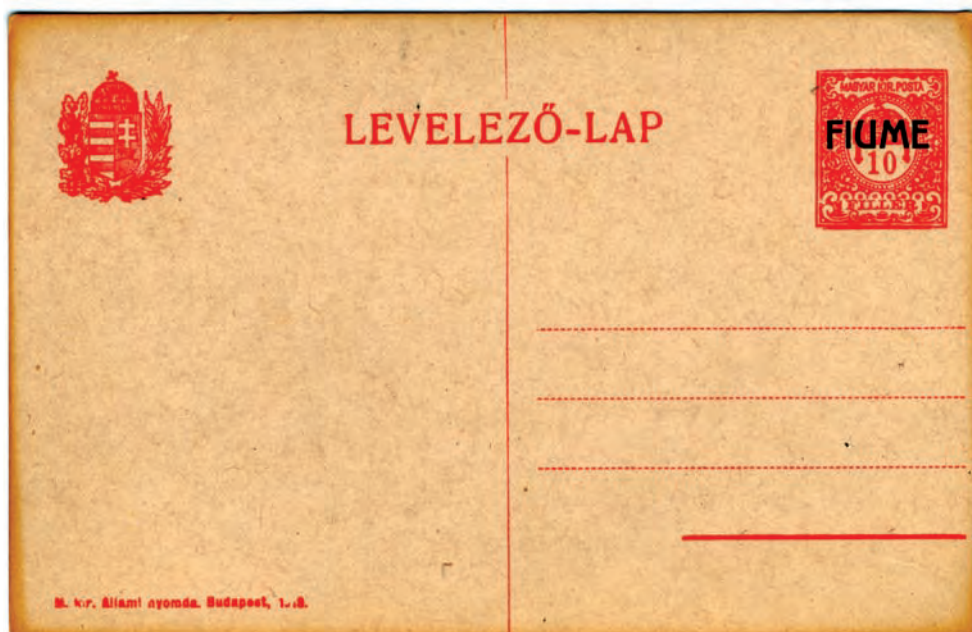
non venne riconosciuto dalle Potenze Alleate ed Associate come esercito regolare di uno Stato (bensì come truppe irregolari).

Con la successiva istituzione della Reggenza italiana del Carnaro[115] si riorganizzò ulteriormente l'entità statuale dal punto di vista interno[116], ma Fiume

---

esecutorietà, non essendo il divorzio contrario a leggi proibitive o riguardanti l'ordine pubblico ed il buon costume, e dovendo considerarsi in vigore fra l'Italia e Fiume la seconda convenzione dell'Aja, 12 giugno 1902, ratificata a suo tempo dall'Austria-Ungheria» (p. 447). Si specifica, poi, nelle motivazioni, che il fatto che «la sentenza appare intestata a sua maestà Vittorio Emanuele III, re d'Italia, che su quello Stato non esercita sovranità alcuna, si deve ascrivere esclusivamente all'ardente e continuo desiderio manifestato dalla popolazione del luogo per l'annessione all'Italia; così il consiglio nazionale che sulla stessa esercita di fatto e di diritto il potere sovrano, ha disposto che i giudici da esso dipendenti abbiano a pronunciare le sentenze direttamente in nome del re d'Italia pur avendo agli stessi direttamente attribuito, o quanto meno confermato, la necessaria potestà giurisdizionale all'infuori e al di sopra di ogni ingerenza di ogni altro Stato europeo, compreso il regno d'Italia» (p. 450). Le stesse motivazioni si ritrovano sostanzialmente anche in alcune successive sentenze [App. Milano, 29 dicembre 1920, in *Giur. it.*, 1921, pp. 14, ss; App. Roma, 19 marzo 1921, in *Giur. it*., 1921, p. 103, ss.].

[115] Per ulteriori approfondimenti si rinvia a: C. GUAZZI, *La Reggenza italiana del Carnaro*, *op. cit. Lo Statuto della Reggenza Italiana del Carnaro*, *op. cit.*

[116] L'assetto costituzionale dello Stato di Fiume venne confermato da uno Statuto del 21 gennaio 1919. Si riportano alcune norme essenziali. Ai sensi dell'art. 1 il «Consiglio Nazionale è chiamato a deliberare in tutti gli affari che riguardano la costituzione e i supremi interessi dello Stato». Ai sensi dell'art. 2 i «diritti e le attribuzioni finora spettanti al Governo ungarico nei riguardi dell'amministrazione municipale passano al Consiglio Nazionale». Gli «affari finora riservati alla competenza dei singoli ministeri e del locale Governo politico passano al Comitato direttivo del Consiglio Nazionale» (art. 2). Ai sensi dell'articolo 10 tanto «il presidente che i vice-presidenti dinanzi al Consiglio Nazionale radunato in seduta prometteranno solennemente e s'impegneranno sull'onore di adoperarsi con tutte le proprie forze pel conseguimento dell'unione di Fiume all'Italia e, fino a tanto che ciò avvenga, di governare lo Stato con la massima diligenza e coscienziosità, in base alle leggi vigenti ed alle deliberazioni del Consiglio Nazionale». Le deliberazioni del Consiglio Nazionale - prese a maggioranza dei voti dei presenti - «saranno portate a conoscenza del pubblico, mediante affissione all'albo ufficiale e, possibilmente, mediante comunicazione alla stampa» (art. 13). Il Consiglio Nazionale «esercita la funzione di controllo su tutta l'amministrazione dello Stato» (art. 14). Il potere esecutivo è affidato al Comitato Direttivo (artt. 20-24). Ai sensi dell'articolo 25 «saranno devoluti al collegio»: 1) gli affari che importino impegni superiori alle Cor. 5000; 2) «gli affari che comunque modifichino il patrimonio dello Stato; 3) le modificazioni e le creazioni di organici; 4) l'assunzione e il licenziamento del personale stabile; 5) tutti quegli affari che riguardino e comunque possano avere ripercussioni nelle relazioni con gli altri governi; 6) gli affari dell'amministrazione municipale demandati al Consiglio Nazionale in base all'art. 2; 7) tutti gli affari che implichino decisioni di massima». «I vari rami dell'amministrazione sono costituiti dai seguenti organi: finanze, commercio e industria, navigazione, ferrovie, poste e telegrafi, giustizia, istruzione pubblica, affari interni, beneficenza e provvedimenti sociali, approvvigionamento generale (art. 27)». Ai sensi dell'art. 36, «il Comitato direttivo compilerà lo stato patrimoniale corredato di inventari precisi di tutte le proprietà mobili e immobili pertinenti allo Stato» e ai sensi dell'art. 37 «preparerà il progetto di bilancio semestrale, diviso secondo i vari rami d'amministrazione affidati ai singoli delegati, e lo sottoporrà all'approvazione del Consiglio Nazionale nell'adunanza ordinaria del mese precedente al periodo cui il preventivo si riferisce». Il CNI, in data 20 settembre 1919, «aveva bensì ritenuto opportuno […] di rimettere al poeta i propri poteri, ma questi gleli riconfermò il giorno stesso, così come erano riconfermati in carica il Consiglio Direttivo e i dieci delegati: D'Annunzio disponeva però che tutti gli atti e le deliberazioni che potessero riguardare l'ordine pubblico e conseguire un effetto politico si dovessero sottoporre all'approvazione del Comandante (e quindi, a lui stesso) ed entrassero in vigore il giorno successivo all'approvazione. Il 21 ottobre 1919 il Consiglio Nazionale decretò che i poteri statali sarebbero stati trasferiti alla Rappresentanza municipale da eleggersi prossimamente […].

Cartolina postale ungherese soprastampata “Fiume” (1918-1919).

Cartolina postale italiana soprastampata “Fiume, cent. di cor.”.

non si consolidò ancora in una forma di Stato indipendente e sovrano, essendo questo atto di natura interna e tale da non poter modificare la situazione di occupazione che impediva il consolidamento di un'entità statuale (seppure in fase di formazione o *in fieri*).

In buona sostanza, come si afferma in un passo del parere del Contenzioso Diplomatico del 12 luglio 1924 [in *www.prassi.cnr.it – La situazione giuridica di Fiume dall'armistizio all'annessione d'Italia, n. 413/3*]: «All'esistenza di tale Stato difettava un elemento essenziale, il territorio, dato che in quel periodo storico, Fiume era pur sempre giuridicamente sotto la sovranità dello Stato ungherese, esercitata di fatto, a titolo di occupazione di armistizio, dalle Potenze vittoriose».

L'11 novembre si riunì per la prima seduta pubblica ordinaria la Rappresentanza eletta il 27 ottobre, che assunse come previsto le funzioni di Consiglio Nazionale e rielesse a proprio presidente Antonio Grossich: questi il 14 novembre provvide a nominare il Direttivo. Proclamata l'8 settembre 1920 la Reggenza Italiana del Carnaro, il Comitato Direttivo si dimise il 21, restando in carica per il disbrigo degli affari correnti, e fu sostituito due giorni dopo da un Governo provvisorio di sette rettori (compreso d'Annunzio, Comandante e titolare degli Esteri); il Consiglio Nazionale, che all'atto della proclamazione della Reggenza si era dimesso conferendo i propri poteri al Direttivo, veniva conservato per continuare ad esercitare, a norma della Carta del Carnaro, le funzioni della Rappresentanza municipale». Il 28 dicembre 1920 D'Annunzio ed il governo provvisorio rassegnarono i loro poteri nelle mani del podestà (Riccardo Gigante) in seguito agli avvenimenti tragici conseguenti al rifiuto della Reggenza di riconoscere la validità del Trattato di Rapallo. Il 31 dicembre 1920, la Rappresentanza municipale, riassumendo formalmente i poteri statali come CNI, ratificò l'Accordo di Abbazia accettando, tra le altre disposizioni, il Trattato di Rapallo ed il 1° gennaio 1921 «incaricò Antonio Grossich di costituire un nuovo governo, che fu presentato al Consiglio stesso ed iniziò a funzionare il 5 gennaio: esso era composto da nove rettorati oltre alla presidenza». Il 27 gennaio 1921 cedette i propri poteri a due Commissari straordinari (il Podestà Salvatore Bellasich e Nino Host-Venturi già rettore alla Difesa Nazionale) non essendo in grado di amministrare i disordini «che seguirono all'atto elettorale del 24 aprile 1921, da cui era uscita eletta l'Assemblea Costituente a grande maggioranza autonomista». Nello stesso giorno «sorse un Governo eccezionale, nominato da un'assemblea composta di membri del Direttorio del Fascio Fiumano di Combattimento e da molti dei suoi aderenti, e di cui fu posto a capo Riccardo Gigante» che il 28 aprile si sciolse. Seguirono i tre regimi commissariali «(il primo retto […] da Salvatore Bellasich in qualità di Commissario straordinario, e i due successivi da Alti Commissari nominati dal governo italiano di fuori dalla cerchia dei politici fiumani, il capitano di vascello Antonio Foschini e il generale di Brigata Luigi Amantea), caratterizzati dall'accentramento nella persona del Commissario di tutti i poteri spettanti al Consiglio dei rettori», fino all'elezione del presidente provvisorio dello Stato (Riccardo Zanella) che l'8 ottobre 1921 presentò nella successiva Assemblea costituente «il proprio governo, strutturato su otto segretariati di Stato, oltre alla presidenza». Il governo fu destituito dal colpo di Stato del 3 marzo 1922, si costituì «un Comitato di Difesa Nazionale sotto la presidenza di Attilio Prodam e poi, dal 15 marzo, dal Consiglio Militare che di esso era il braccio armato e che aveva a capo […] l'aviatore, e tenente dei RR. Carabinieri Ernesto Cabruna» che dopo pochi giorni (23 marzo) rimise i poteri all'Assemblea Costituente la quale, il 5 aprile «affidò, sino alla formazione di un governo responsabile, al proprio vicepresidente Attilio Depoli l'incarico di esercitare, in nome dell'Assemblea […], i poteri amministrativi di Governo». Per vicende successive il governo Depoli «ebbe termine il 17 settembre 1923, con l'insediamento in Fiume del Governatore generale d'Esercito Gaetano Giardino, nominato dal Governo italiano» che «ristabilì per decreto (18 settembre) un organo collegiale definito "Consiglio di Governo", che ebbe funzioni consultive e che funzionò fino al 22 febbraio 1924» [D. L. MASSAGRANDE, *I governi di Fiume indipendente*, *cit.*, pp. 8-11], nel momento in cui si estinse per l'annessione all'Italia dello Stato di Fiume.

In tale fase storica Fiume (o se si vuole il CNI) non acquisì la personalità internazionale (cioè non si consolidò uno Stato indipendente e sovrano), persistendo ancora gli interessi delle Potenze occupanti (rappresentati dopo la loro fuoriuscita, dal governo italiano – parte del Comando interalleato[117] – che aveva assunto l'impegno di risolvere anche per conto loro la questione[118], in attesa di futuri sviluppi che sarebbero scaturiti dalle trattative di pace) che in qualsiasi momento sarebbero potute intervenire (come del resto sì è verificato in seguito) per reprimere qualsiasi atto d'indipendenza o d'insubordinazione, non essendosi modificato il presupposto dello stato di occupazione, o se si vuole il fondamento giuridico su cui si basava l'antecedente occupazione interalleata[119].

II.3. Qualificazione del conflitto intercorso tra la Reggenza Italiana del Carnaro e il Regno d'Italia

Come sì è descritto nella prima parte del presente saggio, l'esperienza dannunziana durò dalla fine del 1919 all'inizio del 1921, in seguito all'intervento militare italiano (verso la fine del dicembre 1920).

Si tratta quindi di vedere se l'intervento armato italiano debba essere

---

[117] Anche il parere del Consiglio di Stato [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] afferma che, quando il 12 settembre 1919 avvenne l'occupazione dannunziana, «le truppe alleate si ritirarono dalla città, la quale rimase pertanto sempre nella situazione stabilita dall'armistizio, con la sola differenza che non fu occupata più dalle truppe alleate. Il regime dannunziano fu ufficialmente ignorato, benché a Fiume si fosse istituito un governo autonomo, il quale legiferò, e in qualche momento trattò come un governo di fatto, pur senza esser mai ufficialmente riconosciuto». Pertanto, il Consiglio di Stato ritiene che a Fiume non si verificò la stessa situazione degli altri territori annessi, «e cioè il passaggio dalla legislazione austriaca a quella italiana, o direttamente o attraverso un regime speciale e transitorio, ma un sovrapporsi, talora incomposto, di norme, che si aggiungono o sostituiscono la legislazione già vigente a Fiume sotto il dominio della Corona di Santo Stefano».

[118] Ed ancora, il generale di San Marzano dichiarò che si riservava soltanto la direzione effettiva di quegli uffici che assicuravano i servizi, la Capitaneria di porto e l'Ufficio, denominato Governo marittimo, per la sovrintendenza al traffico e al movimento delle navi (preso poi in consegna dal capitano di vascello Paolo Pondero, comandante della Regia nave *Emanuele Filiberto*).

[119] Riteniamo in parte corrette le considerazioni del Ministro della Guerra Bonomi allegate al parere del 17 marzo 1921 rivolto al Ministro degli Esteri, Sforza: «lo stato di occupazione costituitosi a Fiume in virtù dell'armistizio non sia mai venuto meno, in diritto, per tutto il periodo di tempo che va dal novembre 1918 allo scambio delle ratifiche del trattato di Rapallo, dopo di che soltanto Fiume può essere considerata come Stato a sé. Ed anche dopo lo scambio delle ratifiche del predetto trattato, permane pur sempre, limitatamente tuttavia ai reati militari commessi a Fiume da militari italiani, la competenza a giudicare di essi da parte dei tribunali militari italiani, giacché l'articolo 3° del Codice Penale per l'Esercito sancisce che le disposizioni del codice medesimo sono applicabili «[...] ancorché i reati sono commessi in estero Stato».

inquadrato come un atto di guerra nei confronti di uno Stato indipendente e sovrano, o semplicemente di un atto repressivo contro insorti.

Realizzandosi con l'occupazione da parte dei Legionari la figura degli insorti[120], l'azione italiana nei confronti di costoro devesi inquadrare secondo un parere del Ministro della Guerra, come un atto repressivo nei confronti di un gruppo di propri sudditi ribelli che avevano occupato dei territori (Veglia ed Arbe) [che non erano assegnati nel territorio di Rapallo allo Stato Libero di Fiume][121], ovvero, di un'operazione di alta polizia dello Stato italiano[122] per ottemperare agli impegni assunti nei confronti delle Potenze Alleate ed Associa-

---

[120] Gli insorti hanno una personalità limitata al solo diritto di guerra e di neutralità, come la possibilità di stipulare accordi di tregua, la possibilità di essere destinatari delle norme del diritto bellico, ed oggi di acconsentire l'ingresso delle *peace-keeping-operations*, quando questi hanno un controllo effettivo di una parte del territorio nazionale e una sufficiente organizzazione politico-militare capace di assolvere i compiti di una organizzazione statale.

[121] Così si espresse il Ministro della Guerra Bonomi nel parere del 17 marzo 1921 rivolto al Ministro degli Esteri, Sforza:: «Sorge a questo punto il quesito se per il fatto che in seguito all'occupazione dannunziana non fu più esercitato da parte dell'Autorità italiana l'effettivo Comando in Fiume, si possa trarne la conseguenza che sia venuto meno a tutti gli effetti lo stato d'occupazione militare precedentemente costituito. Al riguardo, sembra a questo Ministero che lo stato di occupazione militare stabilitosi in forza di armistizio non possa venir meno se non quando le forze militari occupanti sgomberino il territorio occupato o volontariamente o perché costretti da azione militare nemica. Ora, nessuna delle due ipotesi si è verificata nel caso di Fiume, poiché l'azione che venne ivi ad ostacolare l'esercizio effettivo dell'Autorità italiana venne spiegata da militari e cittadini italiani i quali, con la loro ribellione, non potevano sottrarsi alla legittima autorità statale né menomarne i diritti, anche se l'autorità medesima, per considerazioni di ordine politico, non ritenne agire immediatamente. E che, nonostante l'azione dannunziana, sia rimasto integro in diritto lo stato di occupazione attuatosi in forza del protocollo di armistizio è confermato dallo stesso atteggiamento degli alleati, che riconobbero nella detta azione una questione d'ordine interno dell'Italia. L'atteggiamento degli Alleati dimostra soltanto che, per considerazioni politiche di vario genere, essi consentirono ad astenersi da ogni intervento, di fronte al proposito dell'Italia di regolare la situazione di quei sudditi e militari italiani, ribelli agli ordini e al comando delle proprie autorità nazionali; può, forse, derivarne una certa responsabilità del Governo italiano, rispetto agli Alleati, per le vicende che seguirono: non prova, certamente, che quei ribelli agissero per conto e in rappresentanza dello Stato italiano. Ed infatti, l'azione svolta nel dicembre scorso dal Generale Caviglia venne considerata dal Governo italiano e dai Governi alleati non come un fatto di guerra ma come un'operazione di polizia interna».

[122] La cosiddetta polizia militare «ha il compito di concorrere al mantenimento dell'ordine e della disciplina fra gli uomini alle armi, soprattutto quando questi, inquadrati o isolati, vengono a contatto, per un motivo o per l'altro, con l'ambiente esterno a quello militare, sia tale ambiente amico o nemico», ma «in tempo di guerra, tale specifica attività si estende, intensificandosi e ampliando il suo ventaglio, alla zona di combattimento e al territorio nemico eventualmente occupato» (P. VERRI, *Appunti di diritto bellico*, Roma, 1990, pp. 106-108). Nella nota verbale del 15 luglio 1926 - consegnata a Roma all'Ambasciatore britannico dal Ministro degli esteri Mussolini – si affermava, tuttavia, che le operazioni condotte dalle truppe italiane regolari «erano quindi compiute dall'Italia non nomine proprio, ma come rappresentante dell'occupazione interalleata di Fiume». Quindi, se «dall'adempimento di tale impegno, svolto nei limiti del puro necessario, derivarono danni a proprietà private, anche straniere, non deve pertanto di tali danni rispondere lo Stato italiano, tanto più che è principio giuridico generalmente ammesso che da un'operazione statale di polizia non può nascere per i privati alcun diritto a risarcimento per danni sofferti, trattandosi di un caso di forza maggiore, cioè dell'intervento a

te ed in virtù dell'Accordo di Villa Giusti[123] – e quindi non un vero e proprio rapporto di belligeranza tra il 23 e il 31 dicembre 1920, poiché la Reggenza Italiana del Carnaro, durante tutto il conflitto, «rimase uno Stato non riconosciuto internazionalmente, e neanche, come si suol dire, *de facto*»[124].

Si è aggiunto, altresì[125], che l'Accordo di Abbazia del 31 dicembre 1920 non dispose «neanche circa la cessazione delle ostilità, preoccupandosi soprattutto di regolare lo sgombero dei legionari dannunziani dalla città e da tutti i territori occupati».

Si trattò quindi di un accordo interno per porre fine ad un atto di guerra civile tra truppe militari italiane ed un gruppo di insorti, ovvero tra lo Stato italiano (anche in rappresentanza o in nome delle Potenze Alleate ed Associate) e un governo di fatto i cui combattenti non potevano essere inquadrati come legittimi combattenti.

II.4. Gli effetti prodotti dal Trattato di Rapallo e vicende successive

Con il Trattato di Rapallo – concluso a Villa Spinola tra il Regno d'Italia e il Regno di Jugoslavia in data 12 novembre 1920 – le parti riconoscono «la piena libertà ed indipendenza dello Stato di Fiume, e si impegnano a rispettarle in perpetuo» (art. 4, par. 1)[126].

Il termine riconoscimento, a nostro parere, non dev'essere interpretato nel

---

favore dello Stato di una superiore ragione di necessità, delle cui conseguenze lesive degli interessi di privati (sudditi o stranieri che siano) uno Stato spesso non è responsabile» (*La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit*, vol. VI, p. 3148).

[123] Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione di armistizio (Accordo di Villa Giusti) era concessa la «occupazione, in qualunque momento, da parte delle Armate delle potenze associate, di tutti i punti strategici in Austria-Ungheria ritenuti necessari per rendere possibili le operazioni militari e per mantenere l'ordine».

[124] Un'altra tesi (A. SINAGRA, *Le relazioni internazionali, cit.*, pp. 172-173) sostiene che si trattò di un vero e proprio atto di guerra nei confronti di uno Stato. A supporto della tesi si fa notare che il blocco navale disposto nei confronti di Fiume e del suo territorio è una misura restrittiva applicabile agli Stati, che «la *caduta* di Fiume il 31 dicembre 1920 venne ratificata con un formale atto di resa sottoscritto dal Capitano Host-Venturi in rappresentanza delle Milizie legionarie, del Podestà di Fiume Riccardo Gigante e dal Generale Ferrario in rappresentanza del Generale Caviglia».

[125] M. UDINA, *L'estinzione dell'Impero austro-ungarico*, *op. cit.*, p. 273.

[126] Il Trattato di Rapallo assegnava all'Italia l'Istria, ma le toglieva tutta la costa orientale adriatica (prevista dal Patto di Londra) ad eccezione di Zara. Fiume veniva costituita in Stato libero ed indipendente. Il trattato nascondeva delle clausole segrete, negoziate dal ministro Sforza, che cedevano Porto Baross ed il Delta dell'Eneo (Fiumara) alla Jugoslavia. Il bacino era parte integrante del porto, congiunto direttamente con la linea ferroviaria di Zagabria e la sua cessione significava la rovina economica della città, la cui principale risorsa

Gruppo di fascisti fiumani (1922).

senso che si costituisce un nuovo Stato in virtù di un trattato internazionale - essendo pacifico che per la prassi e i principi del diritto internazionale un trattato sottoscritto da Stati non può creare un nuovo Stato indipendente e sovrano[127] – e che quindi lo Stato Libero di Fiume viene legittimato giuridicamente da due

---

era, appunto, il commercio marittimo. Ai sensi dell'art. 4, par. 2, del presente Trattato lo Stato di Fiume era costituito: a) dal *corpus separatum*, quale attualmente [cioè in quel periodo] è delimitato dai confini della città e del distretto di Fiume; b) da un tratto di territorio già istriano, delimitato [come segue]: a nord: da una linea da determinare sul terreno che, partendo immediatamente a sud dell'abitato di Castua, raggiunga sulla strada San Mattia-Fiume il limite del *corpus separatum*, lasciando gli abitati di Serdoci e di Hosti al Regno dei serbi, croati e sloveni e lasciando tutta la rotabile che, a nord della ferrovia, per Mattuglie ed il bivio di quota 377, ad ovest di Castua, conduce a Rupa allo Stato di Fiume; ad occidente: da una linea che da Mattuglie scenda al mare e Preluca, lasciando la stazione ferroviaria e la località di Mattuglie nel territorio italiano. Il nuovo Stato fu subito riconosciuto da tutti i principali paesi, inclusi gli Stati Uniti d'America, la Francia e la Gran Bretagna.

[127] Dottrina, prassi e giurisprudenza maggioritarie, infatti, concordano sul fatto: a) che la nascita di un nuovo soggetto di diritto internazionale avviene *ipso-facto*, cioè senza che occorra alcuna legittimazione giuridica da parte di altri Stati o di organizzazioni internazionali. Prassi e dottrine maggioritarie concordano sul fatto che un ente soggetto di diritto internazionale viene in essere nel momento in cui «un gruppo di individui si presenti effettivamente organizzato in un certo modo, e solo in seguito al manifestarsi dell'organizzazione effettiva», a prescindere da qualsiasi dichiarazione del gruppo stesso di volersi costituire in Stato e tantomeno dal qualsiasi atto interno o internazionale con il quale uno o più paesi dichiarino di voler istituire uno Stato nuovo [vedi: G. ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951, p. 176]; b)

Stati e successivamente riconosciuto da altri Paesi.

Il termine "riconosce" contenuto nel Trattato di Rapallo, dev'essere interpretato nel senso che le Parti interessate (Italia e Jugoslavia) rinunciano a pretese di sovranità sul territorio, consentendo il consolidamento di un'entità statuale che si era formata dal punto di vista interno[128], vuoi anche per effetto

---

che quindi il principio di effettività (potestà di governo su di una comunità territorialmente organizzata), presupposto della soggettività internazionale, si contrappone al concetto di governo *de iure* - [H. KELSEN, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité. Les principes, leur application au cas de la Tchécoslovaquie*, in *Revue droit int. leg. comp.*, 1929, p. 620: «*La distinction en 'de facto' et 'de iure' qu'il s'agisse des Etats ou des Gouvernements – n'a pas de sens, du point de vue de la science juridique, parce que, de son point de vue, il ne peut exister que des faits juridiques ou juridiquement relevants. Si, de ce point de vue, ou affirme l'existence d'un Etat ou d'un Gouvernement, ce ne peut pas être que l'affirmation d'un fait d'ordre juridique: il s'agit donc nécessairement d'un Etat ou d'un Gouvernement 'de iure'*»] - nel senso che qualsiasi forma di governo (anche se si origina in seguito ad un'occupazione violenta) non necessita, dal punto di vista del diritto internazionale (a differenza del diritto interno), di una legittimazione giuridica (trattato internazionale, riconoscimento degli Stati). La situazione di fatto, presupposto della costituzione di un nuovo Stato, si realizza con l'effettivo e consolidato potere d'imperio su di una comunità territorialmente organizzata. Ciò esclude a priori che l'acquisizione della personalità internazionale di uno Stato possa dipendere dalla volontà degli altri Stati che, per gelosia o per interessi di varia natura, si riservino un diritto di veto nel processo di formazione di un nuovo ente indipendente e libero di organizzarsi e costituirsi; c) e che quindi se un'entità è uno Stato, è un aspetto di fatto, e non di riconoscimento. L'ordinamento internazionale, «ai fini dell'attribuzione della personalità, prende in considerazione semplicemente il fatto della formazione del nuovo Stato, senza tenere conto del modo in cui questo risultato è stato raggiunto» [G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, *Cedam*, 1967, p. 127], lecito o illecito che sia (costituzione in Stato autonomo di una provincia staccatasi da uno Stato per mezzo di un conflitto o semplicemente per accordo). Se dunque «l'ente si è effettivamente formato e presenta i caratteri richiesti dall'ordinamento internazionale per l'attribuzione della personalità, esso è soggetto di diritto, titolare di obblighi, di diritti soggettivi, di facoltà e di poteri, anche rispetto ad uno Stato che non avesse emanato l'atto di riconoscimento» [G. MORELLI, *Nozioni, op. cit.*, p. 129]. Vedi anche: P.K. MENON, *Alcuni aspetti della legge di riconoscimento; parte I: Teorie di riconoscimento*, in *Riv. dir. int.*, 1989, pp. 161-162. Del resto, sembra pacifica, anche in quel periodo, la funzione strettamente politica e non giuridica di un riconoscimento, che esclude un riconoscimento costitutivo di un nuovo soggetto di diritto internazionale. Infatti, anche la dottrina maggioritaria, che viene poi confermata dalla dottrina dal secolo XX, conferma che uno Stato appena formatosi, e prima di ogni riconoscimento, ha la personalità giuridica internazionale: G. BALLADORE PALLIERI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1935, pp. 216-217; P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, I, Padova, 1933, pp. 106-108; S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, p. 59; G. SALVIOLI, *Il riconoscimento degli Stati*, in *RDI*, 1926, p. 363). Per altri, infine, il riconoscimento non ha che un valore puramente politico (E. DICKINSON, *Les Gouvernements ou Etats non reconnus en droit anglais et américain*, in *Revue de Droit Int. et de Lég Comparée*, 1923, p. 145; V. MICELI, *Il problema del riconoscimento del diritto internazionale*, in *RDI*, 1927, p. 186). Per tutti T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Roma 1936, pp. 36-38, il riconoscimento non riguarda la personalità del nuovo Stato «e quindi non è né costitutivo né dichiarativo di tale personalità; ma ha effetto sul modo di essere delle relazioni fra lo Stato nuovo e lo Stato che lo riconosce. Fino a quando uno Stato non riconosce uno Stato nuovo, le relazioni fra di essi potranno restare inattive, ma ciò non toglie che essi siano, l'uno rispetto all'altro, soggetti di diritto internazionale per quanto concerne le norme generali» [in G. SCALFATI FUSCO, *Il riconoscimento*, *op. cit*., p. 189].

[128] L'indipendenza e l'ordinamento giuridico separato sono già implicitamente acquisiti nella realizzazione di fatto di un nuovo soggetto di diritto internazionale. Lo Stato – a differenza di come si costituisce nel diritto interno, cioè attraverso una legittimazione di diritto – nel diritto internazionale costituisce un *prius* rispetto al

Fiume ancora una volta proclama solennemente la sua indomabile italianità. La commovente, plebiscitaria dimostrazione dei fiumani, dopo la consegna dei poteri statali al rappresentante della Madre Patria.

(Disegno di A. Beltrame).

Disegno di A. Beltrame su La Domenica del Corriere in occasione di una dimostrazione plebiscitaria dei fiumani (11-18 maggio 1919).

di un accordo interno[129] sottoscritto in data 6 gennaio 1919 tra enti non paritari – e che fino ad allora non poteva appunto consolidarsi per i motivi descritti sopra – con effetti retroattivi[130] (cioè dal momento in cui si è costituito dal punto di vista interno)[131] e poi riconosciuto, ma non nel senso inteso dal parere del Consiglio del Contenzioso Diplomatico del 1924[132].

Tuttavia, pur creandosi i presupposti per consolidare l'ente di fatto dipen-

---

diritto, indipendentemente da eventuali riconoscimenti. A tal fine riportiamo un passo delle motivazioni della sentenza della Corte di Appello di Milano del 30 marzo 1921 (in *Giur. it.*, 1921, p. 179): «anche prima che intervenga il riconoscimento, lo Stato è investito, fin dal momento in cui viene a formarsi stabilmente, di determinati diritti in confronto agli altri Stati, prima fra tutti il diritto di esistenza e di conservazione; e questo presuppone che lo Stato di nuova formazione sia, pel fatto solo della sua esistenza, investito di una personalità giuridica internazionale […]. Se così non fosse, l'esistenza di uno Stato, e cioè il diritto dei popoli ad organizzarsi e costituirsi a Stato indipendente e libero, sarebbe alla mercé della mala volontà, della gelosia e degli interessi opposti e contrari degli altri popoli».

[129] Una tesi [L. PETEANI, *Il valore giuridico del proclama del 30 ottobre 1918 e il principio di autodecisione dei popoli*, in *Riv. Studi fium.*, 1959, p. 99, p. 102] sostiene che**,** non essendo Fiume, nel periodo in cui fu sottoscritto l'accordo con il governo ungherese, un'entità indipendente facente parte di una confederazione di Stati o di un'unione reale (tale da instaurare un rapporto di diritto internazionale), ma semplicemente un ente dipendente, se pur dotato di una certa autonomia in virtù di un atto interno di un ente sovrano (Regno d'Ungheria), tale accordo non poteva assumere che la forma di un atto interno dai cui effetti non si sarebbe potuto costituire uno Stato nuovo in seguito al dissolvimento del precedente organismo statale in cui era compresa la città di Fiume.

[130] Si sostiene [L. PETEANI, *Il valore giuridico del proclama*, *cit.*, pp. 106-107 che «questo convincimento è anche alla base del R.D.L. 15 agosto 1924 n. 1286 sulla «esecutorietà nelle altre provincie del Regno delle sentenze emanate a Fiume e viceversa» [in *Gazz. Uff.*, 29 agosto 1924, n. 203] – che si riporta qui di seguito – il quale fissa la data del 30 ottobre 1918 per stabilire che sono esecutive nel Regno quelle emanate prima di questa data e quelle emanate prima dell'annessione (22 febbraio 1924), venendo così implicitamente a fissare entro queste due date il periodo d'esistenza dello Stato di Fiume»: Art. 1: «Le sentenze emanate nelle vecchie provincie del regno e quelle emanate nei territori annessi con le leggi 26 settembre e 19 dicembre 1920, nn. 1322 e 1778, prima delle medesime, sono esecutive anche nella città e nel territorio di Fiume annessi col r.d.l., 29 febbraio 1924, n. 211, e le sentenze emanate in Fiume prima di detta annessione e quelle emanate da autorità giudiziarie aventi giurisdizione su Fiume prima del 30 ottobre 1918, sono esecutive anche nelle altre provincie del regno, a meno che la loro esecuzione non riesca incompatibile con i principi di ordine pubblico vigenti nel luogo in cui l'esecuzione stessa dovrebbe attuarsi. Restano però ferme le disposizioni del r.d. 20 marzo 1924, n. 352, sulle esecutorietà nel regno delle sentenze in materia di divorzio».

[131] Come sostiene una tesi (S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimità*, in *Arch. giur.*, 1902, pp. 3, ss.), uno Stato nuovo che venga a raggiungere una stabile esistenza, è da considerarsi retroattivamente come se avesse avuto piena effettività sin dall'inizio del processo storico, in cui già si sia avuta la prima manifestazione di sovranità, perché il nuovo ordinamento non potrebbe rinnegare i suoi prodromi e il processo da cui è sorto senza rinnegare se stesso.

[132] «A parte infatti la considerazione che, secondo un'autorevole dottrina» - [Probabilmente la dottrina a cui si riferisce il parere è quella antica che basava l'esistenza di uno Stato dal riconoscimento degli Stati preesistenti. Secondo alcuni autori l'esistenza stessa dello Stato, come tale, dipende dal riconoscimento degli Stati preesistenti (R. LE NORMAND, *La reconnaissance internationale*, 1899, pp. 27 e ss.; F. SANDER, *Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien*, I, 1919, p. 149). Secondo altri, lo Stato, come tale, esiste appena formatosi, ha la sovranità interna, ma soltanto il riconoscimento degli altri Stati gli conferisce la sovranità esterna, crea la sua personalità internazionale (C.

dente [Reggenza Italiana del Carnaro] in ente indipendente e sovrano (Stato Libero di Fiume), la situazione di anarchia, venutasi a creare subito dopo (3 marzo 1922), determinò la dissoluzione dell'entità fattuale fiumana.

La situazione di anarchia – venutasi a creare a causa di disordini interni, dell'incapacità del governo di Fiume [cioè il governo nato il 5 ottobre 1921, espressione della Costituente sorta dalle elezioni del 24 aprile dello stesso anno] di organizzare il funzionamento dello Stato di Fiume per problemi economici (tali da richiedere un'assistenza militare italiana) – che fece venir meno i presupposti e le circostanze (*rebus sic stantibus*) per un consolidamento completo di uno Stato[133] [ancora "in fase di rodaggio" e non funzionale][134], determinò il ripristino del regime precedente (riconoscimento revocato): il destino di Fiume tornò, infatti, nella mani dei due Stati (Italia e Jugoslavia) che decisero di risolvere la questione con l'Accordo di

---

CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, 1887, I, pp. 240-241. A. HOBZA, *La République tchécoslovaque et le droit international*, in *Revue gen. Droit int. public*, 1922, p. 309; L. OPPENHEIM-A.D. MC NAIR, *International Law, I*, *Peace*, 1928, pp. 144-145). Ed ancora, altri sono del parere che lo Stato appena nato ha la capacità di diritto, ma non ha la capacità di agire, il godimento, ma non l'esercizio dei diritti: esercizio e capacità di agire che acquista solo col riconoscimento (F. DESPAGNET, *Cours de Droit international public*, Paris, 1905, p. 91; DIENA, *Principi di diritto internazionale*, 1, Napoli, 1914, p. 104; P. FIORE, *Le droit intrernational codifié*, Paris, 1911, p. 153; P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, *Paris*, 1922, p. 306; P. PRADIER FODÉRÉ, *Traité de Droit International Public européen et américan*, Paris, 1885, I, p. 237; QUAGLIA, *Alcune considerazioni sul riconoscimento degli Stati*, in *RDI*, 1908, pp. 296 e ss). Per A. MÉRIGNHAC, - *Traité de droit public international*, Paris, 1905, p. 326 - il riconoscimento ha la funzione di segnare il passaggio da una situazione di fatto ad una situazione di diritto nel senso che lo Stato di nuova formazione è già in possesso di una esistenza di fatto innegabile, ma per una legittimazione giuridica (che rimetterebbe retroattivamente ogni cosa al suo stato regolare) è necessario il riconoscimento] – «confermata da una larga pratica storica» – [probabilmente ci si riferisce al riconoscimento: a) dell'Associazione del Congo nel 1884 da parte dell'Italia, dei Paesi Bassi, della Spagna, della Francia, della Russia e del Portogallo, come «governo». Come Stato da parte dell'Austria, della Danimarca, della Norvegia, della Svezia; vedi: G. SCALFATI FUSCO, *Il riconoscimento*, *op. cit.*, pp. 23-24] – «lo Stato non ancora internazionalmente riconosciuto è una semplice potestà di fatto, incapace di assumere diritti ed obblighi internazionali, interviene qui, ad escludere perfino la possibilità di un rapporto di successione di Stato a Stato, la osservazione preliminare che manca nel caso concreto lo Stato antecessore, del quale lo Stato italiano dovrebbe assumere gli obblighi, poiché il Governo di fatto di D'Annunzio non era governo di uno Stato sia pure mancante di riconoscimento internazionale».

[133] La situazione di anarchia con i successivi sviluppi resero inapplicabili gli Accordi di Santa Margherita del 23 ottobre 1922 – conclusi tra il Regno d'Italia e il Regno serbo-croato-sloveno – che prevedevano l'istituzione di una commissione paritetica per provvedere: a) alla delimitazione dei confini orientali di Fiume sulla base del Trattato di Rapallo; b) alla riorganizzazione tecnico-amministrativa del complesso portuale fiumano; c) alla sistemazione ed al funzionamento dello Stato libero; c) allo sgombero delle truppe militari italiane dalla zona di Sussak; d) alla riapertura del traffico ferroviario sulla linea Zagabria-Fiume. Sennonché essa non riuscì ad adempiere tale incarico, per cui i due Stati contraenti addivennero ad una revisione del Trattato di Rapallo.

[134] In un passo del parere del Consiglio di Stato [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] si afferma che il Trattato di Rapallo «creò soltanto uno Stato embrionale, cui i due Stati contraenti si riservarono di darvi vita successivamente» (par. 9), magari portando ad esecuzione gli Accordi di Santa Margherita del 23 ottobre 1922.

Roma del 27 gennaio 1924 i cui effetti determinarono la "soppressione" del "nuovo Stato" [proprio per aver constatato l'assoluta impossibilità di procedere praticamente all'organizzazione dello Stato Libero di Fiume, come stabilito nell'art. 4 del Trattato di Rapallo del 1920] – consentendo l'annessione del territorio[135] da parte dello Stato italiano.

II.5. Il Regio Decreto Legge, 22 febbraio 1924 n. 211, che approva l'Accordo concluso fra l'Italia ed il Regno dei serbi, croati e sloveni, sottoscritto a Roma il 27 gennaio 1924, col quale si stabilisce che la città di Fiume ed il territorio attribuito all'Italia fanno parte integrante del Regno d'Italia (effetti)

È bene precisare che l'annessione «è sempre estensione del potere d'imperio dello Stato e perciò stesso posizione di nuove norme ed implicita recezione delle preesistenti»[136].

Il passaggio definitivo di Fiume al Regno d'Italia, in seguito al Trattato del 27 gennaio 1924 [recepito con Regio Decreto Legge, 22 febbraio 1924 n. 211], implicò l'adozione di tutta una serie di regi decreti [poi convertiti in legge dalla Legge 17 aprile 1925, n. 473 «Conversione in legge, con approvazione complessiva, di decreti lungotenenziali e regi aventi per oggetto argomenti diversi»][137],

---

[135] In particolare della città di Fiume e dintorni, della parte litoranea istriana già attribuita allo Stato Libero (art. 2), del Delta e Porto Barros, e della restante parte del territorio del *corpus separatum* e dell'anzidetto territorio istriano (artt. 1-3).

[136] G. BISCOTTINI, *L'annessione di Lubiana e la recezione delle norme vigenti nel territorio*, in *Giur. it.*, 1957, I, 2, p. 367.

[137] In particolare: 1) Regio decreto 23 febbraio 1924, n. 274 «Nomina del governatore della provincia del Carnaro». 2) Regio decreto 15 marzo 1924, n. 428 «Istituzione in Fiume dell'Intendenza di Finanza della provincia del Carnaro». 3) Regio decreto 20 marzo 1924, n. 390 «Aggregazione della provincia del Carnaro, a tutti gli effetti delle leggi minerarie vigenti, alla circoscrizione del distretto minerario di Firenze». 4) Regio decreto 20 marzo 1924, n. 613 «Estensione al territorio della provincia del Carnaro delle disposizioni del testo unico delle leggi sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza e del relativo regolamento» [del 20 agosto 1919, n. 666, nonché delle disposizioni riferibili ai suddetti personali portate dal Regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato, e quelle generali del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili dell'amministrazione dello Stato agli effetti della loro applicazione ai funzionari ed agenti di pubblica sicurezza distaccati nel territorio della nuova Provincia]. 5) Regio decreto 23 marzo, n. 523 «Estensione alla provincia del Carnaro delle disposizioni relative al servizio delle anticipazioni per deficienze di bilancio». 6) Regio decreto 23 marzo 1924, n. 525 «Estensione alla provincia del Carnaro delle disposizioni della Cassa dei depositi e prestiti riguardanti le concessioni dei mutui». 7) Regio decreto 27 aprile 1924, n. 987 «Istituzione in Fiume di un Ufficio del Genio Civile per la provincia del Carnaro». 8) Regio decreto 8 maggio 1924, n. 826 «Estensione alla provincia del Carnaro ed al Comune di Fiume delle disposizioni vigenti, in materia catastale, per la revisione degli estimi e del classamento». 9) Regio decreto 8 maggio 1924, n. 843 «Aggiunte al R. decreto 11 novembre 1923, n. 2395, e successive modi-

Scoprimento di una targa ai caduti del 3 marzo 1922.

Cartolina Illustrativa del nuovo confine italo-jugoslavo (1924).

---

ficazioni, sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato». 10) Regio decreto 22 maggio 1924, n. 844 «Norme integrative al R. decreto 30 dicembre 1923, n. 2994, sullo stato giuridico ed il trattamento economico dei salariati dell'amministrazione dello Stato», il cui art. 83 disponeva: «Con decreto reale, su proposta del Ministro per le finanze, sarà provveduto a regolare la condizione giuridica ed economica del personale salariato addetto ai servizi dell'amministrazione dello Stato nella provincia del Carnaro, in relazione alle disposizioni del presente decreto, con le varianti e modalità necessarie». 11) Regio decreto 29 giugno 1924, n. 1131 «Approvazione della Tabella delle Dogane nelle provincie del Carnaro e dell'Istria». 12) Regio decreto 19 luglio 1924, n. 1346 «Estensione alla città di Fiume ed al territorio della provincia del Carnaro della legge e dei regolamenti per la protezione ed assistenza degli orfani di guerra». 13) Regio decreto 19 luglio 1924, n. 1352 «Estensione alla città di Fiume ed alla provincia del Carnaro delle leggi e dei regolamenti riguardanti la cedibilità e la pignorabilità degli stipendi e delle mercedi». 14) Regio decreto 15 agosto 1924, n. 1286 «Esecutorietà nelle altre provincie del Regno delle sentenze emanate a Fiume e viceversa», il cui art. 1 stabiliva che fossero esecutive nel regno d'Italia le sentenze emanate nella città di Fiume dalla data del 30 ottobre 1918 a quella del 22 febbraio 1924 (quando la città venne annessa all'Italia). 15) Regio decreto 28 agosto 1924, n. 1406 «Regolazione della rappresentanza e difesa legale dell'amministrazione dello Stato nella provincia del Carnaro». 16) Regio decreto 30 ottobre 1924, n. 1921 «Estensione alla provincia del Carnaro delle disposizioni contenute nella Legge 21 agosto 1921, n. 1312, e nel regolamento esecutivo approvato con R. decreto 29 gennaio 1922, n. 92, concernenti l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra». 17) Regio decreto 24 dicembre 1924, n. 2114 «Approvazione del Testo unico delle disposizioni legislative sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei salariati dello Stato». 18) Regio decreto 5 aprile 1925, n. 563 «Estensione alla provincia del Carnaro delle leggi e dei regolamenti sul lotto, nonché dell'ordinamento delle tombole e lotterie». 19) Regio decreto 25 giugno 1926, n. 1675 «Esonero dalle tasse scolastiche per studenti appartenenti a famiglie

leggi e decreti ministeriali[138], per consentire l'estensione al territorio del Regno d'Italia del territorio di Fiume (o se si vuole della Reggenza Italiana del Carnaro).

---

residenti nella provincia dell'Istria e del Carnaro». 20) Regio decreto 16 agosto 1926, n. 1914 «Estensione alla provincia del Carnaro della legislazione sanitaria vigente nel Regno». 21) Regio decreto 26 agosto 1926, n. 1596 «Contributi a carico della provincia del Carnaro pel mantenimento del Regio Liceo Scientifico e del Regio Istituto Tecnico di Fiume». 22) Regio decreto 14 giugno 1928, n. 1630 «Modificazione al R. decreto 16 agosto 1926, n. 1914, concernente l'estensione alla provincia del Carnaro della legislazione sanitaria vigente nel Regno». 23) Regio decreto 20 marzo 1930, n. 141 «Abolizione delle cinte daziarie e dei dazi interni comunali; istituzione di imposte di consumo», il cui art. 18, comma 2, stabiliva che «Nulla è innovato alle speciali disposizioni vigenti in materia daziaria per i comuni di Zara, Lagosta, Fiume e per i comuni della Riviera del Carnaro». 24) Regio decreto 1 maggio 1930 «Approvazione del Testo unico delle leggi sulla Cassa di previdenza per le pensioni dei sanitari» il cui art. 14 disponeva: «Le disposizioni relative alla Cassa di previdenza per le pensioni dei sanitari sono estese, a decorrere dal 1 luglio 1924, ai sanitari dipendenti dai comuni, dalle amministrazioni provinciali e dalle istituzioni pubbliche di beneficenza, nonché agli enti stessi, delle provincie, del Carnaro, dell'Istria, di Trento, di Bolzano, di Trieste, di Zara, di Gorizia e dei territori delle provincie di Belluno e del Friuli, già soggetti all'ex Impero Austro-Ungarico» e il cui art. 40 stabiliva: «Nessun conferimento di indennità o di pensione potrà essere deliberato se non vi sia stata iscrizione almeno per cinque anni complessivamente agli Istituti di previdenza amministrati dalla Direzione generale della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza e agli enti con regolamenti o convenzioni speciali per le pensioni ovvero alle Casse, Istituti o Fondi speciali presso comuni, amministrazioni provinciali o Istituzioni pubbliche di beneficenza delle provincie del Carnaro, dell'Istria, di Trento, di Bolzano, di Trieste, di Zara, di Gorizia, e dei territori delle provincie di Belluno e del Friuli, già soggetti all'ex Impero Austro-Ungarico». 25) Regio decreto 6 novembre 1930, n. 1643 «Approvazione del nuovo regolamento di servizio per la Regia Guardia di Finanza», il cui art. 318 disponeva: «I militari della Regia Guardia di Finanza concorrono a vigilare, in conformità delle speciali disposizioni stabilite, per la regolare applicazione dell'addizionale governativo all'imposta sul consumo delle bevande vinose ed alcoliche e della birra. Analoga vigilanza essi eseguono nei comuni di Zara, di Lagosta, di Fiume e della Riviera del Carnaro, ove l'addizionale si riscuote insieme col dazio di consumo ivi in vigore Regia Guardia di Finanza». 26) Regio decreto 23 marzo 1931, n. 707 «Approvazione del Testo unico delle leggi sul monte pensioni per gli insegnanti elementari» il cui art. 15, comma 1, lett. *i*) stabiliva: «Dal 1 luglio 1924 i direttori didattici e gli insegnanti delle scuole elementari e gli insegnanti degli asili infantili mantenuti dai comuni o eretti in enti morali delle provincie del Carnaro (eccettuati gli insegnanti di cui alla successiva lettera *l*), dell'Istria, di Trento, di Bolzano, di Trieste, di Zara e di Gorizia e dei territori delle provincie di Belluno e del Friuli, già soggetti dell'ex Impero Austro-Ungarico». 27) Regio decreto 23 aprile 1931, n. 491 «Approvazione del nuovo Statuto dell'Istituto delle piccole industrie e dell'artigianato per Trieste, l'Istria e il Carnaro, con sede in Trieste».

[138] In particolare: 1) Legge 7 febbraio 1926, n. 241 «Conversione in legge del R. decreto 19 luglio 1924, n. 1436, che autorizza la spesa di £ 9.000.000 per opere marittime e stradali nella città di Fiume e nella provincia di Carnaro». 2) Legge 10 giugno 1926, n. 1028 «Conversione in Legge del Regio decreto 7 gennaio 1926, n. 135, col quale sono esonerati dal pagamento delle tasse e sopratasse scolastiche gli studenti appartenenti a famiglie residenti nelle provincie di Zara, del Carnaro, dell'Istria, nei circondari di Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Idria, Postumia, Bolzano, Bressanone, Merano, Cavalese, e nella Dalmazia». 3) Legge 13 maggio 1928, n. 1134 «Conversione in Legge del R. decreto-legge 27 ottobre 1927, n. 2149, riguardante il parziale esonero della provincia del Carnaro dalle spese per il mantenimento del Regio Istituto Nautico di Fiume». 4) Legge 24 giugno 1929, n. 1117 «Conversione in Legge del R. decreto-legge 4 ottobre 1928, n. 2370, concernente l'aggregazione dei comuni di Castelnuovo d'Istria e Matteria alla provincia del Carnaro». 5) Legge 2 luglio 1929, n. 1183 «Esonero dal pagamento delle tasse e sopratasse scolastiche a studenti appartenenti a famiglie residenti nelle provincie di Zara, del Carnaro, dell'Istria, nei territori già facenti parte dei cessati circondari di Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Idria, Postumia, Bolzano, Bressanone, Merano, Cavalese, Tolmino e nella Dalmazia». 6)

Ci risulta del tutto difficile ricostruire nel presente saggio, anche perché esula dall'oggetto della nostra indagine, i vari passaggi che hanno determinato il trasferimento o trapasso nel Regno d'Italia dell'ordinamento giuridico (pre)vigente a Fiume [costituito non solo «da un sistema armonico di norme e comandi», ma anche da «una complessa istituzione nella quale, oltre le norme ed i comandi, sono compresi gli organi e gli istituti predisposti per la vita giuridico-pubblica della collettività» e «dagli stessi rapporti giuridici che si istituiscono nel suo ambito»][139].

Tuttavia ci sembra opportuno riportare le conclusioni alle quali è pervenuto un autore[140] riadattandole alla situazione di Fiume: a) il «trasferimento di un territorio da uno Stato» – in questo caso di un ente dipendente – ad uno Stato, «non genera un correlativo trasferimento dell'ordinamento giuridico localizzabile in territorio ceduto»; b) lo Stato che annette – a propria discrezione e fatti salvi norme particolari statuite dal trattato di cessione e norme consuetudinarie regolanti il rispetto dei c.d. "diritti quesiti" degli stranieri – «per venire incontro all'esigenza della continuità giuridica delle relazioni umane in territorio annesso, tende a "conservare" nella maggior misura possibile, gli elementi componenti questa "società" e in modo particolare la legislazione in atto regolante i rapporti privati, la struttura ed il funzionamento dell'apparato giudiziario e amministrativo» nonché «l'originaria efficacia dei comandi giuridici concreti (sentenze, atti amministrativi), già perfezionatisi *ante* cessione e collegati al territorio ceduto o

---

Decreto Ministeriale 27 marzo 1930 «Norme concernenti l'applicazione e la riscossione della tassa di scambio sui vini, mosti e uve da vino, nonché sul bestiame vaccino, ovino e suino» il cui art. 4 disponeva: «Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai comuni di Fiume e della Riviera del Carnaro nei quali la tassa di scambio sui vini, mosti e uve da vino, nonché sul bestiame vaccino, ovino e suino, dovrà continuare a riscuotersi giusta le norme in vigore, nulla essendo stato innovato per i detti comuni alle speciali disposizioni vigenti in materia daziaria». 7) Legge 2 giugno 1930, n. 942 «Conversione in Legge del R. decreto-legge 17 marzo 1930, n. 139, concernente l'istituzione della zona franca del Carnaro». 8) Legge 3 luglio 1930, n. 963 «Conversione in Legge dei Regi decreti-legge 20 marzo 1930, n. 141, riguardanti l'abolizione delle cinte daziarie e dei dazi interni comunali e l'istituzione di imposte di consumo; 30 aprile 1930, n. 432, recante modificazioni al predetto R. decreto-legge 20 marzo 1930, n. 141, e 1 maggio 1930, n. 466, recante provvedimenti in materia di dazi di consumo per i comuni di Fiume e della Riviera del Carnaro compresi nella zona franca». 9) Decreto Ministeriale 7 luglio 1930 «Norme per l'applicazione del R. decreto-legge 7 luglio 1930, n. 922, che esclude dal beneficio della franchigia doganale gli autoveicoli, motocicli, velocipedi e loro parti introdotti nella zona franca del Carnaro». 10) Legge 8 gennaio 1931 «Conversione in Legge del R. decreto-legge 17 luglio 1930, n. 922, che esclude dal beneficio della franchigia doganale gli autoveicoli, i motocicli, i velocipedi e loro parti, introdotti nella zona franca del Carnaro».

[139] G. CANSACCHI, *La sopravvivenza dell'ordinamento giuridico antecedente in territorio annesso*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, vol. I, Milano, 1957, p. 54.

[140] G. CANSACCHI, *La sopravvivenza dell'ordinamento giuridico*, *cit.*, pp. 278-279.

per l'ubicazione dell'organo emittente o per la presenza nel territorio stesso di persone e cose interessate a tali provvedimenti» ed infine «gli organi e gli enti pubblici esplicanti un'attività tecnica o amministrativa locale».

Essendo evidente la diversità dal punto di vista organicistico-istituzionale tra Fiume e il Regno d'Italia[141], possiamo presuntivamente affermare che le considerazioni di cui sopra, siano, seppure in astratto, estensibili all'annessione di Fiume al Regno d'Italia dopo la conclusione del Trattato del 27 gennaio 1924.

Ciò sembra desumersi anche dal R.D.L., 22 febbraio 1924, n. 211[142] – che approva l'Accordo concluso fra l'Italia ed il Regno dei serbi, croati e sloveni, sottoscritto a Roma il 27 gennaio 1924, col quale si stabilisce, appunto, che la città di Fiume ed il territorio attribuito all'Italia, fanno parte integrante del Regno d'Italia – il cui art. 3 stabilisce che il «Governo del Re è autorizzato a pubblicare nei detti territori annessi lo Statuto e le altre leggi del Regno e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle con la legislazione vigente in quei territori».

Pertanto, nel momento in cui l'Accordo di Roma entrò in vigore, il decreto-legge 22 febbraio 1924, n. 211 (pubblicato nello stesso giorno nella Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore l'istesso giorno) stabilì che Fiume ed il territorio con essi attribuito all'Italia, costituivano conseguenzialmente parte integrante del Regno d'Italia, e che il territorio stesso era già amministrato da un governatore italiano[143]. Dopo l'annessione, in virtù dell'art. 3 del citato R. D. L., il Governo del Re ha provveduto a pubblicare a Fiume lo statuto ed altre leggi, specialmente in materia di finanza, giustizia, istruzione ecc.[144] Così, il Regio

[141] Si ricorda che lo Statuto del Carnaro prevedeva due corpi legislativi ed eleggibili: il Consiglio degli Ottimi e il Consiglio dei Provvisori che una volta l'anno, agli inizi di dicembre, riunendosi, davano vita all'Assemblea Nazionale o «Arengo del Carnaro». Il potere esecutivo era esercitato da sette rettori eletti da tre rami parlamentari. Nello Statuto del Carnaro erano poi previsti, al di sopra di tutti, tre soggetti giuridici collettivi che concorrevano all'ordinamento e costituivano i di lui "spiriti e forze" (art. XIII) della Reggenza. Tali soggetti erano: i cittadini, le corporazioni e i comuni.

[142] Così, ad es., in virtù del R.D.L., 22 febbraio 1924, n. 211, il R.D., 24 febbraio 1924, n. 255 (in *Gazz. Uff.*, 25 febbraio 1924, n. 47) estende al territorio di Fiume la legislazione vigente nel Regno d'Italia in materia di dazi doganali e di imposte indirette, il R. D., 16 agosto 1926, n. 1914 (in *Gazz. Uff.*, 23 novembre 1926, n. 270), estende alla provincia del Carnaro la legislazione sanitaria vigente nel Regno d'Italia.

[143] Con il Regio decreto-legge, 22 febbraio 1924, n. 213 (in *Gazz. Uff.*, 23 febbraio 1924, n. 46) venne istituita la provincia del Carnaro con capoluogo Fiume, comprendente «due circondari costituiti l'uno dalla città di Fiume, col territorio annesso al regno in virtù del regio decreto-legge 22 febbraio 1924, n. 211, e l'altro dall'attuale circondario di Volosca Abbazia, che viene distaccato dalla provincia dell'Istria, eccettuati i comuni di Castelnuovo e Matteria che vengono aggregati al circondario di Capodistria» (art. 1).

[144] Parere Cons. Stato [reso in data 28 febbraio 1925, in *Gazz. Uff.*, 17 aprile 1925, n. 90] pp. 910.

Omaggio della Lega Navale al Poeta armato.

Decreto Legislativo datato 24 febbraio 1924 «Conversione monetaria di Fiume» (in *Leggi e Decreti*, 1924, p. 448) stabiliva all'art. 1 che «A partire dal 2 marzo 1924 è dato corso legale alle valute italiane nel territorio dell'*ex corpus separatum*, annesso ora al Regno d'Italia».

III

Altre questioni legate alla vicenda di Fiume poste a confronto con i principi del diritto internazionale

III.1. La questione dell'autodecisione dei popoli rivendicata dal CNI

Come si è accennato nella Parte I del presente saggio, il CNI – in rappresentanza della maggioranza della popolazione fiumana – già con il proclama del 30 ottobre 1918 si richiamò al principio di autodecisione dei popoli per chiedere (o rivendicare) l'annessione di Fiume al Regno d'Italia.

Rivendicazione che fu ribadita successivamente in diverse occasioni[145], e di

---

[145] Il CNI e il Sindaco di Fiume inviarono un messaggio al Senato americano nel quale si rammaricavano di aver constatato con viva sorpresa che il diritto di autodecisione liberamente esercitato e messo sotto la protezione degli Stati Uniti d'America «veniva negato proprio dal Presidente Wilson, il quale in uno dei suoi 14 punti aveva proclamato come principio fondamentale il diritto di autodecisione delle genti e questo diritto veniva disconosciuto proprio a quella città la quale ha offerto al mondo l'esempio unico e tipico dell'autodecisione». Fra i 14 punti del messaggio diretto l'8 gennaio 1918 dal presidente degli Stati Uniti d'America al Congresso, il 10° suonava così: «Ai popoli della Austria-Ungheria, il cui posto desideriamo veder tutelato e garantito fra le nazioni, si dovrà dare più largamente occasione per uno sviluppo autonomo». In tal caso non si parlava di uno smembramento della monarchia austro-ungarica, né di indipendenza statale per i suoi popoli. Si sottolineava, altresì, che il Presidente Wilson «non ha potuto negare né il diritto storico di Fiume, libera attraverso tutti i secoli, né il suo diritto nazionale perché tutti gli esperti, tutti i giornalisti americani, inglesi, francesi, svizzeri e persino i nostri avversari, hanno dovuto riconoscere il carattere italiano della città i cui sindaci e deputati sono stati sempre italiani, nei cui archivi storici, fra gli atti municipali, non si trova neppur un documento che non si estese in lingua italiana. E poiché il signor Presidente non poteva contestare né il fondamento giuridico né quello nazionale dell'autodecisione di Fiume, si decise di ricorrere ad argomenti di natura economica allo scopo di far di Fiume una città libera assicurando su di essa, in forma larvata, una preponderante influenza della Jugoslavia […].

Il Presidente dimentica che con ciò egli favorisce solo uno dei popoli del retroterra, dimentica che soltanto il 7% del complessivo movimento del commercio del porto di Fiume si riferisce al traffico con la Croazia-Slavonia, dimentica che di fronte alle regioni agricole dell'Ungheria e della Jugoslavia, paesi in concorrenza, soltanto l'Italia, paese industriale offrirebbe le migliori garanzie di imparzialità nell'amministrazione del porto per servire al traffico» interno, dato che «i suoi interessi commerciali non sarebbero in contrasto con quelli del retroterra. Il Presidente Wilson tace quando gli si ricorda che il Patto di Londra assicura alla Jugoslavia oltre 1000 km. di costa con 12 porti e non vuole comprendere il ragionamento secondo il quale le necessità del traffico non esigono il possesso politico di una città e che Fiume può essere annessa all'Italia senza che per questo ven-

La Lega Navale esalta l'opera de G. D'Annunzio.

fatto istituendo nella città di Fiume (che non era ancora territorio italiano) un collegio elettorale in concomitanza d'indizione di nuove elezioni politiche in Italia nel 1919[146].

---

gano lesi gli interessi dei popoli del retroterra. […]. E ancora più strano che mentre i popoli sorgono ora a indipendenza nazionale e libertà, proprio una città italiana si veda annientata la sua indipendenza e sia sottoposta all'influenza di un popolo […] contro il quale ha combattuto una lotta secolare per la conservazione della sua nazionalità. Ora contro questa mostruosità che il Presidente degli Stati Uniti vorrebbe far sanzionare dal Congresso della Pace, contro questa ibrida forma di città libera, la quale altro non diverrebbe se non il focolaio di lotte nazionali e costituirebbero cioè un permanente pericolo per la pace europea [….]». Il «Consiglio Nazionale e il Sindaco, legittimi rappresentanti della volontà di Fiume, dichiarano ai veri rappresentanti del popolo americano che Fiume resisterà a questo attentato del Presidente Wilson così come ha resistito attraverso i secoli a ben altri attacchi. Il popolo di Fiume affronterà la guerra per la vita e per la morte e non tollererà che dalle sue sorti si decida senza il suo consenso. Esso è disposto a difendersi fino all'ultimo, fino a tanto cioè che la libera manifestazione plebiscitaria non sarà coronata con il trionfo del diritto d'autodecisione vale a dire con l'annessione di Fiume all'Italia e ha ferma fede che l'alto consesso della grande America farà valere la sua autorevole voce a difesa del diritto e della giustizia». In un messaggio inviato al Presidente del Consiglio francese (George Celemencau, in data 25 novembre 1918, n. 25), si chiedeva al governo francese di appoggiare la causa del popolo di Fiume: «Fiume, che fiduciosa attende l'ora solenne della sua unione definitiva all'Italia, sua Madre naturale, saluta riverente la Grande Nazione che oggi si stringe al seno le figlie dilette ritolte ai barbari. Noi conosciamo il duro calvario degli oppressi, che proprio allora che le catene de' popoli schiavi cadevano infrante, fummo stretti in nuovi ceppi dai croati. Ma il nostro grido di dolore fu udito: parte di quegli eserciti che la vostra causa di giustizia nazionale aveva fuso nel grande esercito unico dei diritti dell'uomo venne a liberarci. Noi Vi ringraziamo del concorso della Francia, fidenti che considererete ancora la nostra causa come la vostra, fino a che essa sarà vittoriosa come la vostra e come dev'essere quella di tutti i popoli, grandi e piccoli, che vogliono scuotere il giogo straniero e vivere in pace uniti alla patria».

[146] Con decreto-legge del 14 ottobre 1919, n. 6450, firmato da Antonio Grossich venne stabilito all'art. 1 che «la città di Fiume con il suo distretto costituiscono un Collegio elettorale che elegge un deputato al Parlamento». Si riporta sostanzialmente il contenuto della copia conforme della «notificazione concernente l'esposizione della lista elettorale per l'elezione del deputato al parlamento nazionale» trasmessa dal Magistrato civico di Fiume in data 17 ottobre 1919 (archiviata a Fiume il 31 ottobre 1919): «Il giorno 20 ottobre 1919 verrà esposta a norma del Decreto–legge 14 ottobre 1919, n. 6450, nel palazzo municipale (Piazza del Municipio n. 8 p. I – Sezione Anagrafi), dalle ore 9 alle 14 e dalle 16 alle 18, a libera ispezione d'ognuno, la lista degli elettori valevole per l'elezione del deputato al Parlamento nazionale. Sono elettori a sensi dell'art. 2 del Decreto-legge 14 ottobre 1919, n. 6450 tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, che godano dei diritti civili e politici, possiedono la pertinenza al Comune di Fiume, abbiano compiuto il 20° anno d'età o stiano per compierlo durante l'anno corrente. Ogni cittadino che ha diritto al voto può chiedere l'iscrizione del proprio o di altro nome omesso nella lista elettorale oppure reclamare contro l'iscrizione di nomi indebitamente compresi, o infine chiedere la rettifica di qualsiasi errore incorso nella compilazione della stessa». I reclami contro la lista - corroborati di tutti i documenti necessari ad avvalorarli - «si potranno presentare in iscritto o a voce presso il Magistrato Civico (Sezione Anagrafi) entro il termine di giorni 4 (art. 5 del Decreto-legge sopra menzionato) e precisamente dal giorni 20 a tutto 23 del corrente mese, dalle ore 9 alle 14 e dalle 15 alle 18». Contro le decisioni del Magistrato Civico «è ammesso l'appello entro 2 giorni dalla notificazione del relativo decreto ad una Commissione composta di 10 membri effettivi e 5 sostituti, eletti dal Comitato direttivo del Consiglio Nazionale fra gli elettori e presieduta dal primo presidente della Corte d'Appello o da un magistrato da lui delegato. Contro le decisioni della Commissione elettorale d'appello non è ammesso alcun rimedio di legge (art. 8 del Decreto-legge 14 ottobre 1919, n. 6450). I reclami diretti alla Commissione elettorale d'appello dovranno essere presentati in iscritto al Protocollo generale del Consiglio Nazionale (Piazza del Municipio n. 7, p. I, stanza n. 4), dalle ore 9 alle 14 e dalle 17 alle 18». Gabriele D'Annunzio, in qualità di Comandante della

Inaugurazione del nuovo ponte di confine sull'Eneo (1926).

Ma la rivendicazione del popolo fiumano non venne sorretta, se non in qualche occasione[147], dallo Stato italiano strettamente legato alle Potenze Allea-

---

città di Fiume, (Consiglio Nazionale di Fiume 27 ottobre 1919, n. 6663) - visto il R. Decreto 29 settembre 1919 con cui furono indette le elezioni politiche in tutto il Regno d'Italia - ordinò che i «comizi per la elezione del deputato di Fiume al Parlamento Italiano» fossero «convocati per il giorno 16 novembre». Il Sindaco avrebbe poi determinato, con una sua ordinanza, «le sedi delle elezioni» e avrebbe provveduto «a pubblicare i nomi di coloro» che avessero composto «gli uffici elettorali, a norma di legge». Così il magistrato civico di Fiume trasmise al Comitato Direttivo del Consiglio Nazionale di Fiume, in data 17 ottobre 1919, «copia della notificazione concernente l'esposizione della lista elettorale per l'elezione del deputato al Parlamento» nella quale si stabiliva che erano elettori, ai sensi dell'art. 2 del Decreto-legge 14 ottobre 1919 n. 6450, «tutti i cittadini italiani, senza distinzioni di sesso, che godono dei diritti civili e politici, possiedano la pertinenza al Comune di Fiume, abbiano compiuto il 20° anno d'età o stiano per compierlo durante l'anno corrente». Tuttavia, l'elezione del deputato-rappresentante di Fiume (Luigi Rizzo) fu respinta dalla commissione della Camera e il pacco del seggio elettorale fiumano venne lasciato in custodia presso un notaio romano.

[147] Il Presidente del Consiglio Orlando, nella riunione del Consiglio Supremo svoltasi a Parigi in data 17 aprile 1919, appoggiò il diritto di autodecisione dei popoli sulla base delle seguenti considerazioni: « Il secondo punto è relativo a Fiume. Potremmo credere che la questione di Fiume è risolta da ciò che si chiama frontiera naturale. I Romani chiamavano il Monte Nevoso "*limes italicus*" ed esso comprendeva Fiume. Per Fiume ci appelliamo al principio della autodecisione dei popoli. Vi è il fatto storico che, indipendentemente da ogni azione dell'Italia, la questione di Fiume è sorta prima della conclusione dell'armistizio. Il deputato di Fiume, elettovi ad unanimità, faceva, il 18 ottobre 1918, al Parlamento ungherese una dichiarazione in cui proclamava

te ed Associate (specialmente gli Stati Uniti d'America), quand'anche propenso ad intavolare dei rapporti con i rappresentanti del popolo fiumano allo scopo di risolvere la questione[148].

---

che Fiume, città autonoma, data la latente dissoluzione dell'Austria-Ungheria, rivendicava la sua unione all'Italia. Per ciò che riguarda Fiume la questione non è stata sollevata dall'Italia, ma dalla stessa città di Fiume. L'Italia ha lo stretto dovere di sostenere questa domanda, che corrisponde al diritto dell'autodecisione dei popoli. Si può presentare l'obiezione che il principio dell'autodecisione non è possibile venga applicato a piccoli nuclei come è quello di Fiume. Ciò potrebbe dirsi con ragione se Fiume fosse considerata come unità a parte, isolata, all'infuori del confine naturale; ma se si considera che Fiume ha da molti secoli una storia ed una libertà proprie, si deve affermare che Fiume costituisce una singolare e notevole eccezione, allo stesso modo che la tradizione darebbe a San Marino il diritto all'autodecisione. Ma, a parte ciò, vi è la questione economica. […] il vero porto della Jugoslavia non è Fiume né può essere Fiume. La Jugoslavia ha almeno sei o sette altri porti e centinaia di chilometri sul mare […]. Il movimento del porto di Fiume in relazione alla Croazia è del 7 per cento […]. Desidero aggiungere una piccola prova di questa indipendenza storica di Fiume. Nello stemma dell'Austria-Ungheria, dove varie sezioni rappresentavano i vari dominii degli Asburgo, appariva separata l'insegna di Fiume. Ciò dimostra che in uno Stato feudale come l'Austria, che dava importanza a manifestazioni di questo genere, Fiume era considerata come un Ente a parte, come uno Stato nello Stato» [*www.prassi.cnr.it* – n. 1052/3 – Le rivendicazioni territoriali dell'Italia]. Lo stesso Benito Mussolini, allora Ministro degli Esteri, il 19 settembre 1919, in un appello pubblicato sul Popolo d'Italia, lanciò una sottoscrizione nazionale per aiutare gli arditi, che raccolse in breve tempo un'ingente somma (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 114-115) che venne consegnata (dallo stesso Mussolini) al Comandante d'Annunzio nell'incontro del 7 ottobre 1919 nel Palazzo dove risiedeva d'Annunzio (a Fiume) (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 143). Tuttavia, Benito Mussolini assunse una posizione attendista ed opportunista relativamente alla questione fiumana (per ulteriori approfondimenti si rinvia a: G. RADETTI, *Mussolini e la questione di Fiume dal 1915 al 1920*, in *Riv. Studi Fiumani*, 1965, nn. 1-2, pp. 18-41)].

[148] Un primo passo delle trattative si ebbe con la proposta del governo italiano (in rappresentanza anche delle Potenze Alleate e Associate) formalizzata in un *memorandum* del 23 novembre 1919 (approvato da Francesco Saverio Nitti, consegnato personalmente da Badoglio al Comandante G. D'Annunzio e di cui una copia venne inviata al CNI) nel quale si stabiliva che il «Governo Italiano, riaffermando il diritto della città italiana di Fiume di decidere dei propri destini, prende atto del voto solenne nuovamente espresso dalla città di Fiume, a mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, il 26 ottobre 1919 riservandosi di accoglierlo allorché tale accoglimento non costituirà più insuperabile ostacolo al conseguimento dei frutti della vittoria e grave pericolo per la pace del mondo e per la esistenza della Patria. Intanto il Governo Italiano è disposto ad aiutare direttamente la città di Fiume a rimettersi nelle condizioni normali di vita, indispensabili all'esistenza e alla prosperità sua e della popolazione del suo retroterra. All'uopo addiverrà immediatamente alla sistemazione della valuta fiumana ed agevolerà la immediata ripresa di attività del porto di Fiume in regime di porto franco. Il Governo italiano si impegna solennemente: 1) a non consentire o tollerare che mai i diritti sovrani della città di Fiume e la sua indipendenza siano comunque diminuiti o violati; 2) a non aderire od accogliere, in nessun caso, soluzioni della questione che separassero comunque Fiume ed il suo territorio da quello della madre Patria; 3) ad occupare, frattanto, e a garantire l'integrità di Fiume e del suo territorio con truppe regolari italiane ed a rispettare quelle proprie milizie che la città stessa credesse costituirsi; 4) a far riconoscere l'autorità sovrana cittadina di Fiume designando, presso di essa, un proprio delegato, con l'intento preciso di facilitare i suoi rapporti con l'autorità del Regno» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 189). Al memorandum del 23 novembre 1919 seguì una controproposta del Comandante D'Annunzio consegnata in data 29 novembre 1919 a Badoglio nel quale si ponevano alcune condizioni per risolvere la questione: a) riconoscimento solenne del governo italiano che «il Comandante Gabriele d'Annunzio e i suoi legionari hanno, con le gesta di Fiume, bene meritato dalla Patria e riaffermato il diritto della libera città italiana di Fiume a decidere dei propri destini»; b) impegno da parte del governo italiano «di occupare militarmente la città ed il territorio di Fiume

Cartolina celebrativa per l'annessione di Fiume all'Italia (1924).

Nel periodo che ci riguarda, si fa riferimento al principio di autodecisione dei popoli solo in alcune manifestazioni e precisamente nel Decreto sulla pace adottato nel secondo Congresso dei Soviet di Russia il 26 ottobre 1917, nel 14° punto del presidente degli Stati Uniti d'America George Wilson (8 gennaio 1918)[149], nella nascita della Polonia, della Cecoslovacchia, dell'Ungheria, della Finlandia, degli Stati baltici, nell'organizzazione dei plebisciti in occasione delle modifiche territoriali[150].

Nei trattati di pace conclusivi della prima guerra mondiale – periodo in cui furono avanzate dal CNI rivendicazioni in tal senso – tale principio assunse una certa portata giuridica divenendo oggetto di norme internazionali pattizie, ma non assunse alcun rilievo nell'ambito del *Covenant* della Società delle Nazioni poiché gli Stati contraenti del Patto vollero evitare che tale principio potesse

---

fino all'Eneo»… ed attuare il principio della pura e semplice annessione di Fiume all'Italia; c) notifica entro 5 giorni agli alleati della decadenza del progetto Fittoni per il regolamento della questione adriatica; d) mantenimento dell'ammiraglio Millo a governatore della Dalmazia, con forze sufficienti a fronteggiare un'eventuale aggressione jugoslava; e) riconoscimento dell'impresa legionaria «come campagna condotta per il supremo interesse della Patria», e autorizzazione ai legionari di portare il distintivo della medaglia commemorativa istituita dal Comandante (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 191-192). Condizioni che non vennero accettate dal governo italiano.

[149] Nei Quattordici Punti del programma per il mantenimento della pace globale del Presidente degli Stati Uniti, si richiamava il principio di autodecisione dei popoli, in senso generale al punto n. 5: «la composizione libera […] di tutte le rivendicazioni coloniali, fondata sul rigoroso rispetto del principio che, nel regolare tutte le questioni di sovranità, gli interessi delle popolazioni interessate dovranno avere ugual peso delle domande eque del Governo il cui titolo si dovrà definire». Più specificatamente per le questioni strettamente legate al territorio italiano (punto n. 9), austro-ungarico (punto, n. 10), balcanico (punto, n. 11) e turco (punto, n. 12).

[150] Precedentemente il principio di autodecisione (o autodeterminazione) dei popoli – cioè la capacità che popolazioni sufficientemente definite etnicamente o comunque in grado di esprimere la loro volontà hanno di disporre di se stesse (onde si parla anche di libera disposizione dei popoli), ai fini della loro costituzione in Stati autonomi o della loro annessione a Stati già esistenti» [C. CURCIO, *Autodecisione dei popoli*, in *Nuov.mo Dig. It.*, Torino, 1964, Vol. I, tomo II, p. 1552] - venne invocato in diverse insurrezioni tra il XVIII-XIX secolo: la guerra d'indipendenza degli Stati Uniti (4 luglio 1776), la rivoluzione francese, l'insurrezione delle colonie spagnole dell'America latina, l'indipendenza del Belgio e della Grecia, la liberazione dei Balcani dal dominio ottomano. Si sostiene [B. CIALDEA, *Autodecisione dei popoli e mutamenti territoriali nel Sec. XIX*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Genova, a. V, fasc. 2, (1966)*, p. 347]: «Le insurrezioni elleniche e la rivoluzione belga possono essere quindi considerate le prime manifestazioni dell'influenza dell'autodecisione popolare nelle modifiche territoriali europee: rivoluzioni dal basso, le cui conseguenze furono accettate internazionalmente, subite dal Concerto delle Grandi Potenze *governanti* l'Europa, per evitare collisioni frontali tra alcune di esse e probabili slittamenti verso conflagrazioni generali. Per la prima volta, dopo Vienna, la conservazione della pace non coincise rigidamente con la conservazione dello *status* territoriale». Fino alla prima guerra mondiale, il principio di autodeterminazione dei popoli ha avuto esclusivamente portata politica, non consolidandosi dal punto di vista giuridico, dal momento che gli Stati sovrani non hanno mai riconosciuto tale diritto [G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)* in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988. A. BERNARDINI, *Onu non deviata o Nato (e oltre): Diritto o forza*. *Pubblicazioni dell'Istituto di Studi Giuridici della Facoltà di Scienze Politiche. Università degli studi di Teramo*. A. BERNARDINI, *La Jugoslavia assassinata*, *Editoriale Scientifica*, 2005].

costituire la base giuridica per la legittimazione di eventuali pretese secessionistiche.

Quindi, in presenza di Stati per lo più largamente stabilizzati, l'autodeterminazione era da considerarsi come secessione, non condivisa a livello internazionale[151].

La richiesta della popolazione italiana di Fiume di decidere liberamente ed indipendentemente del proprio destino in virtù di un principio (quello dell'autodecisione dei popoli) – del resto non ancora consolidato in quella fase storica in un vero e proprio diritto[152] – non ha avuto, come si è dimostrato nelle pagine precedenti, alcun concreto sostegno da parte dello Stato italiano, né tanto meno dagli Stati Uniti il cui Presidente ne fu propulsore. Il processo di autodecisione era impedito da una situazione di occupazione e dalla questione fiumana di per sé fluida[153].

Anche il plebiscito del popolo di Fiume non poteva costituire la base giuridica per rivendicare il diritto l'annessione al Regno d'Italia, quand'anche i Trattati di pace del 1919-1920 [Versailles e Saint-Germain] facessero riferimento, per alcuni territori (es., la Sarre, l'Alta Slesia, zone della Prussia orientale), al principio dell'autodecisione dei popoli, e all'esigenza di tenere alcuni plebisciti per l'attribuzione di alcuni territori contestati.

Il plebiscito, infatti, non è mai divenuto oggetto di una regola di diritto internazionale generale, ma solo una manifestazione del diritto internazionale

---

[151] Come sostiene un Autore [C. CURCIO, *Autodecisione dei popoli*, *cit.*, pp. 1554-1555]: «Ci si accorse, per altro, che quel principio non poteva essere applicato alla lettera e, cioè, che non tutte le minoranze avrebbero potuto costituirsi in Stati autonomi, specie nell'Europa centrale e meridionale. Fu pertanto deciso di adottare per tali minoranze una particolare tutela internazionale, in deroga al proposito di Wilson di includere nel Patto della Società delle Nazioni la formula dei "rimaneggiamenti territoriali", che ovviamente avrebbe compromesso la sicurezza e l'equilibrio internazionali. La polemica che seguì, specie nella letteratura dei Paesi balcanici, mostrò che l'autodecisione non poteva considerarsi un principio universalmente valido sul piano giuridico, pena il disordine e l'anarchia nell'assetto internazionale».

[152] Un principio, come sottolinea un Autore [G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, *Jovene*, 1984, p. 77], non vincolante per gli Stati in quanto si limita ad affermare necessariamente «che la volontà dei popoli assuma un valore determinante [...] per valutare la stessa legittimità delle situazioni politiche in atto, sia interne che internazionali». Quindi, a nostro parere, non un obbligo giuridico, semmai una raccomandazione rivolta agli Stati contraenti.

[153] Com'è stato argutamente sottolineato [A. DEPOLI, *XXX ottobre 1918*, *cit*., pp. 146-147]: «Le dichiarazione di indipendenza – e ciò valeva tanto per il sedicente Stato sudslavo, quanto per Fiume – potevano avere, ed effettivamente ebbero, il valore di assicurare ai rispettivi territori ed ai loro abitanti un'autonomia di fatto di fronte alla Monarchia austro-ungarica, e degli Stati che ne assumevano l'eredità, ma non potevano toglierli retroattivamente dalla posizione di parti integranti dello Stato vinto, con tutti gli obblighi connessi, e tanto meno dar loro il diritto di estendere la competenza delle loro autorità a quei territori [...] che ne erano sempre estranei».

particolare: cioè, per volere degli Stati contraenti di alcuni trattati si riconoscevano, in taluni casi, ma con molte cautele, che almeno in linea di principio dette aspirazioni non fossero da respingere[154].

Del resto, quando Wilson propose al governo italiano in data 26 maggio 1919 un plebiscito a Fiume, il Presidente del Consiglio Orlando respinse tale ipotesi sulla base di alcune considerazioni che facevano riferimento al Patto di Londra sottoscritto con gli alleati[155].

---

[154] Va ricordato che principalmente nell'800 la sorte politica dei territori veniva fatta dipendere da un pronunciamento della popolazione o da un plebiscito in applicazione del cosiddetto principio di autodeterminazione dei popoli. Come è stato sottolineato da un Autore (P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, *op. cit.*, pp. 274-276), fatto salvo per il plebiscito veneto preannunciato nel preambolo del Trattato di Vienna del 3 ottobre 1866 concluso tra l'Italia e la Francia, i plebisciti italiani appartenevano esclusivamente al campo interno ed erano determinati, all'infuori di alcun obbligo internazionale, «dal desiderio di assicurare alla formazione del Regno l'appoggio del valore popolare». Tuttavia i plebisciti erano stabiliti dal Trattato di Torino del 14 marzo 1860 per la cessione di Nizza e Savoia alla Francia, dal Trattato di Praga del 1866 per la cessione dell'Austria alla Prussica dei Ducati di Schleswig e di Holstein, dal Trattato del 1887 per la cessione dalla Svezia alla Francia dell'isola di S. Bartolomeo. Una prassi che venne successivamente abbandonata, o limitatamente abbandonata a partire dal Trattato di Versailles che previde tale procedimento solo per il territorio della Sarre. I plebisciti sanciti dai Trattati di pace del 1919 (sotto l'egida della SdN e con l'assistenza di funzionari internazionali) avrebbe potuto garantire meglio, come si sostiene [P. Fedozzi, *Trattato di diritto internazionale*, *op. cit.*, pp. 276-277], «una presenza delle forze internazionali e avrebbe forse permesso di considerarli come un'applicazione nel campo del diritto internazionale positivo del principio dell'autodecisione dei popoli». Ma non sembra che ciò si sia verificato. Nel secondo dopoguerra un plebiscito ebbe luogo per i territori di Briga e Tenda ceduti dall'Italia alla Francia con il Trattato di pace del 12 ottobre 1947, ma ciò per dare attuazione alla Costituzione francese. È pur vero che se in un trattato di cessione territoriale è prevista l'effettuazione di un plebiscito, deve intendersi che l'obbligo del cedente di procedere alla consegna del territorio sia condizionato all'esito della plebiscito stesso (R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit.*, pp. 716-717).

[155] «Non ho difficoltà a riconoscere che il discorso del signor Wilson è perfettamente logico, purché la ipotesi da cui muove sia esatta. Ma io nego la esattezza di tale ipotesi. Il presidente Wilson parte dall'ipotesi che il Trattato di Londra sia una violazione dei principii della giustizia. Data questa premessa, da lui esposta con tanta sincerità ed eloquenza, le conseguenze sarebbero esatte. Ma io non ammetto l'ipotesi. Non ammetto che il Trattato di Londra sia una violazione cosciente dei principii della giustizia che Francia ed Inghilterra non avrebbero difesi. Il Trattato di Londra anticipò solamente i confini che avrebbero dovuto essere tracciati. Durante tutta questa Conferenza, terribili problemi si sono presentati, involgenti considerazioni etniche, geografiche, strategiche, ed altre. In molti casi si dovrebbero sormontare gravi difficoltà, allo scopo di raggiungere una soluzione. Il Trattato di Londra ha semplicemente prevenuto queste difficoltà. Il Trattato di Londra è di per se stesso una transazione ed un compromesso. Che sia un compromesso è dimostrato dalla rinuncia a Fiume, ed a metà della Dalmazia più ricca, incluse le città italiane di Spalato e Traù, che l'Italia pensò sempre dover rivendicare. È un compromesso in ragione della mescolanza delle razze. Perciò non posso ammettere la premessa del presidente Wilson, che il Trattato di Londra sia, senza discussione, una violazione del diritto e della giustizia. Che sia buono o cattivo non so. L'esperienza ha dimostrato che è cattivo, perché non ci dà Fiume. È un compromesso. Il presidente mi permetterà di ripetere che se l'ipotesi non è ammessa, non sono ammesse le conseguenze. Il presidente non concorda. Da ciò dipende l'aggiornamento della soluzione italiana. È perciò che non posso accettare un plebiscito. Il plebiscito aggiorna la decisione. Dato il presente stato di inquietudine in Italia, preferisco aver meno, ed uscirne. Seconda obiezione è la estrema complessità dei problemi. Non posso negare che di qua dalle Alpi istriane vi è una maggioranza slava. Ma in questo caso io debbo cercare un principio differente da quello etnografico; e cioè che la linea alpina è la linea naturale, la li-

III.2. La questione dei danni causati dagli arditi-legionari in rapporto alle norme di diritto internazionale

Gli arditi compirono diverse azioni di sabotaggio nei confronti del governo italiano e degli Stati stranieri: a) nell'ottobre del 1919 degli "uscocchi" (i pirati medievali dell'Adriatico – N.d.A.) catturarono il piroscafo Persia contenente un carico di armi che era diretto in Oriente[156]; b) l'aggravarsi del blocco decretato dal governo italiano provocò, alla fine di novembre del 1919, il fermo (per ordine del colonnello Margonari, direttore dei servizi di Commissariato e Contabilità di Fiume) di tutti i materiali dei Magazzini Generali della base francese di Fiume; c) il 6 dicembre 1919 degli "uscocchi" legionari catturarono un cacciatorpediniere nel porto di Trieste[157]; d) sempre nel dicembre 1919, sette "uscocchi" catturarono il mercantile di settemila tonnellate di stazza (Trapani) contenente un prezioso carico di generi alimentari e di merci varie[158]; e) il 7 agosto 1920, sempre i c.d. "uscocchi", catturarono un grosso piroscafo Barone Fejerway, che batteva bandiera ungherese[159]; f) sette uscocchi, nell'ottobre 1920, catturarono un grosso piroscafo della società di navigazione Ansaldo di Genova, diretto in Argentina con un prezioso carico[160] (sete, cotonate, automobili, orologi svizzeri e altro materiale di valore, parte di proprietà italiana e parte di ditte straniere)[161].

L'Italia escluse la propria responsabilità, come anche per le altre azioni

---

nea strategica per la difesa d'Italia. Terza ragione - e con ciò non vorrei mancare di rispetto ad altri popoli, - si è che esiste un grado differente di civiltà tra Serbi ed Italiani. Ciò produrrebbe influenza inibitoria. È vero che le autorità militari italiane, in molti luoghi, vivono in perfetto accordo con gli abitanti. Ma non subirebbero essi le intimidazioni slave? In queste condizioni, io non potrei aver fiducia nella sincerità dei plebisciti. Queste sono le tre ragioni per cui io non posso accettare la proposta di un plebiscito» [*www.prassi.cnr.it* – 1052/3 Le rivendicazioni territoriali dell'Italia].

[156] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 149.

[157] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 195.

[158] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, p. 217.

[159] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, p. 6.

[160] F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. II, p. 183.

[161] Per riscattare il piroscafo e il suo carico, si costituì un consorzio che raccolse e versò alla Reggenza del Carnaro dodici milioni di lire. Successivamente, però, seguirono azioni legali di cittadini stranieri che si ritennero danneggiati (anche per il fatto che i destinatari delle merci nei porti di arrivo non potevano entrarne in possesso senza pagare, a titolo di avaria, una quota proporzionale della somma versata per il riscatto) e reclami di alcuni governi, i quali ravvisarono nell'accaduto la responsabilità del governo italiano, (tesi svizzera) in quanto l'incidente della cattura del Cogne era avvenuto in acque territoriali italiane ad opera, secondo quanto risultava dalla sentenza del Tribunale di Genova, di marinai ed ufficiali appartenenti alla Regia Marina italiana. Infine, perché la nave da guerra italiana "Dante Alighieri", che in quel momento si trovava nel porto di Fiume, non avrebbe impedito che il vapore Cogne fosse condotto nell'interno del porto di Fiume, per divenire l'oggetto della rappresaglia di cui si tratta (*www.prassi.cnr.it* – n. 1348/3 – Il sequestro Cogne).

illecite compiute dai legionari dannunziani e dalle autorità della Reggenza del Carnaro[162]. Come nel caso del reclamo presentato dalla società britannica *Medi-*

---

[162] Si riportano alcuni passi della Relazione al Parere adottato il 12 luglio 1924 dal Consiglio del Contenzioso Diplomatico: «L'inattività del governo italiano nelle proprie acque territoriali non può in nessuna maniera essere invocata come fonte di responsabilità dell'Italia, perché, dato il concerto preordinato dell'equipaggio, nessun reale atto di violenza fu compiuto, che potesse provocare un intervento dell'autorità italiana, la quale fu informata del dirottamento e della cattura quando la nave trovavasi nel porto di Fiume, vale a dire al di fuori della propria azione di polizia marittima. Come pure non può essere invocata, come causa di responsabilità, l'inazione di una nave da guerra italiana che trovavasi innanzi al porto di Fiume, denunziata, come abbiamo visto, dalla nota del governo svizzero, poiché nessun atto criminoso apparente era a conoscenza della nave da guerra perché questa potesse intervenire […]. Rimane ad esaminare la questione sotto un puro aspetto di convenienza per lo Stato italiano in confronto dell'opportunità politica internazionale ed interna, dove iniziative furono assunte per parte di enti e di cittadini, sia per attenuare il danno economico, sia per impedire danni di carattere politico al nome italiano ed al prestigio della nostra bandiera. Ma, anche per queste iniziative di carattere finanziario prese in Italia, è necessario esaminare se possa esservi qualche impegno o qualche responsabilità di carattere giuridico assunto dal Governo italiano. Il Consorzio milanese che riscattò la nave ed il carico, fu una pura privata iniziativa. Nessuna partecipazione a tale iniziativa ebbe il Governo. Nessuna diretta o indiretta responsabilità ha il Governo stesso, ed ebbe cura di dichiararlo fin dal primo momento. Un solo atto si citò dello Stato italiano per invocare la sua responsabilità, quello cioè d'aver autorizzato, su richiesta del Consorzio, l'introduzione dei 12 milioni di valuta, necessaria pel riscatto, autorizzazione che fu data dal Generale Caviglia col consenso del Governo. Ma un tale atto non può avere valore di creare pel governo una specifica responsabilità. Prima d'ogni altra cosa qui si tratta di un atto di polizia finanziaria, richiesta dall'esecuzione di un contratto a cambio marittimo, tra un Consorzio economico nazionale ed il Capitano del «Cogne», e che, in definitiva, giovava a tutti gl'interessati, per limitare i danni derivanti dal fatto della cattura. Negare una tale autorizzazione avrebbe implicato un atto positivo del governo italiano, ed i risultati dell'atto proibitivo sarebbero stati un aggravamento del danno prodotto ai proprietari del carico. Il governo preferì di non valersi del suo potere di polizia finanziaria, ma non per questo intervenne, assumendo responsabilità di carattere civile o politico nella contestazione, che si svolgeva al di fuori della sua autorità e senza il proprio consenso o partecipazione. Nessun dubbio ha perciò il Consiglio, che una qualsiasi giuridica o politica responsabilità dello Stato italiano possa invocarsi per il fatto del riscatto nei rapporti degl'interessati o del consorzio milanese. Tutto quello che si operò in questo campo, fu fatto da privati per interessi di alcuni di essi nel carico, e per un altissimo fine nazionale per parte di altri e degli enti che vi parteciparono. Ma, esclusa ogni responsabilità di carattere giuridico da parte dello Stato italiano, rimane un campo di valutazione, quello della convenienza politica, che non può non consigliare al governo italiano di facilitare la definizione di questo complesso di questioni, la cui mancata risoluzione danneggia il prestigio della bandiera nazionale nei mari d'Europa e d'America. Crede perciò il Consiglio che un intervento italiano sarebbe conveniente, purché realizzasse questi postulati: a) che avesse il significato di un atto di libertà, ispirato al fine superiore di definire una situazione nell'interesse morale del paese; b) che finanziariamente fosse limitato ad un contributo definito, per una somma determinata senza possibilità di variazioni e che tale intervento garentisse la risoluzione dell'incresciosa vertenza. Per la determinazione di questo contributo sarebbe, a parere del Consiglio, opportuno tornare alla prima proposta affacciata dal Consorzio milanese, quella cioè di assumersi il pagamento dei 5 milioni, sui 12 pagati dal Consorzio, pei quali al Consorzio stesso furono rilasciati 5 milioni di buoni del Tesoro fiumani, che dovrebbero scadere nel prossimo anno. Non v'ha dubbio che difficilmente potrebbe sostenersi che i buoni del governo dello stato di Fiume possano costituire un obbligo della città di Fiume comune italiano secondo l'assetto giuridico attuale, ma ciò servirebbe a determinare con precisione i limiti del concorso e comunque a ritirare i titoli che portano il nome della città ricongiunta all'Italia. Un tale contributo dovrebbe essere impiegato a liquidare l'onere spettante ai proprietari del carico senza distinzione tra nazionali e stranieri» (*www.prassi.cnr.it* – n. 1348/3 – Il sequestro Cogne).

terranean Company for General Trade, per il sequestro di merci di sua proprietà nel porto di Fiume[163] (da parte, appunto, dei legionari-arditi) sulla base di un ipotetico "obbligo morale" che lo Stato italiano avrebbe preso nei confronti degli alleati (cioè quello di garantire l'ordine pubblico), richiesta alla quale il governo italiano ha dato la propria versione dei fatti (e quindi una risposta) con il parere espresso, in data 5 febbraio 1921, dal Segretario Generale del Consiglio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Esteri (Ricci-Busatti)[164].

Per una corretta valutazione dell'imputabilità dei danni arrecati dagli arditi-legionari, bisogna stabilire se queste forze militari fossero da inquadrare come legittimi combattenti, o viceversa illegittimi combattenti secondo le norme del diritto internazionale.

Il diritto internazionale stabilisce che il legittimo combattente non è necessario che faccia parte delle forze armate dello Stato; basta che ciascun individuo sia regolarmente inquadrato in un reparto e soggetto ad una disciplina, e dia quel minimo di garanzie richieste dal diritto bellico.

In particolare, l'articolo 1 della Sez. I dell'Annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907 richiede che l'individuo: a) sia munito di un segno distintivo fisso e riconoscibile a distanza che permetta di inquadrarlo come (legittimo) combattente (non è necessaria una divisa); b) porti apertamente le armi; c) sia alle dipendenze di una persona responsabile; d) sia inquadrato in una formazione che dia garanzia di conformarsi alle leggi e ai costumi della guerra. La Convenzione dell'Aja del 1907, come si nota, non prevede l'ipotesi della c.d. "resistenza" attiva negli Stati occupati.

Solo con la Convenzione dell'Aja del 12 agosto 1949 sul trattamento dei prigionieri di guerra (art. 4, n. 2) si è avuto un primo riconoscimento delle

---

[163] *La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. VI, pp. 3005-3007, 3106.

[164] «In diritto, il sequestro e la detenzione arbitraria di quelle merci a Fiume possono essere considerati: o come l'atto di un'autorità che esercitava di fatto il proprio imperio nel territorio - o come un atto illecito di singoli [...]». Nel secondo caso «quella detenzione e quel sequestro costituirebbero un reato (rapina, furto, appropriazione indebita o pirateria, secondo circostanze di fatto che ignoro) commesso all'estero da cittadini italiani e da stranieri». Il «governo italiano non sarebbe certamente tenuto a rispondere del danno verso la parte lesa», per i danni arrecati dagli atti illeciti compiuti dagli arditi prima della costituzione della Reggenza Italiana del Carnaro, a meno che, «o avesse mancato di esercitare sul territorio quella sorveglianza a cui fosse stato internazionalmente tenuto per impegno assuntone, lasciando così che si compissero atti che avrebbe potuto prevenire e reprimere – o mancasse di procedere contro i colpevoli, nei limiti della propria giurisdizione, ricusando in sostanza ai sudditi esteri, vittime del danno, quella tutela giuridica che secondo i principi generali di diritto internazionale è tenuto a garantir loro – e comunque impedisse che siffatta tutela fosse dal Governo Britannico esercitata direttamente, di fronte ai rei, fuori dei confini del Regno» [in *La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. VI, pp. 3005-3006].

formazioni di resistenza all'occupante (ma non ai resistenti isolati) in quanto si ammette al trattamento come prigionieri di guerra «*les membres des […] corps de volontaires, y compris ceux des mouvements de résistance organisés […] agissant en dehors ou à l'intérieur de leur propre territoire, même si ce territoire est occupé, pourvu que ces milices ou corps volontaires, y compris ces mouvements de résistance organisé, remplissent les conditions suivantes: a) d'avoire à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés; b) d'avoir un signe distintinctif fixe et reconnaissable à distance; c) de porter ouvertement les armes; d) de se conformer, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre*».

Più rigorosi sono invece i requisiti, per la qualifica di legittimi combattenti, richiesti nella guerra marittima dalla Dichiarazione di Parigi nel 1856 che ritiene come equipaggi solo quelli che sono alle dirette dipendenze dello Stato e inquadrati nelle forze dello Stato e montati in navi da guerra dello Stato (e sempre con il concorso degli altri requisiti).

I legionari dannunziani[165], la cui formazione risale precedentemente all'entrata in vigore delle Convenzioni di Ginevra del 1949, furono, sì incardinati in un esercito fiumano (istituito con atti normativi) insieme ad alcuni disertori dell'esercito italiano[166], ma non di un'entità statuale, bensì di un governo di fatto (e quindi assumenti la qualifica di insorti).

In tal caso si trattava di azioni compiute da gruppi armati organizzati non appartenenti alle forze regolari di uno Stato (cioè quello di Fiume che si

---

[165] Alle centinaia di uomini che erano presenti a Ronchi con Gabriele D'Annunzio, si aggiunsero gli arditi del generale Zoppi e una compagnia di fanteria. Alle porte della città di Fiume, l'esercito comandato da Gabriele D'Annunzio si componeva di oltre 2000 soldati.

[166] Si riporta l'ordinanza firmata dal generale Gandolfo: «In relazione agli ordini ricevuti di ricondurre al dovere i reparti ed i militari che, contravvenendo ai loro obblighi, hanno abbandonato i loro alloggiamenti e si sono recati a Fiume per partecipare all'azione del tenente colonnello in congedo Gabriele d'Annunzio, ordiniamo: 1) I reparti militari inquadrati o isolati attualmente in Fiume debbono ritornare prima dello scadere delle ore ventiquattro di giovedì corrente mese entro la linea di armistizio, presentandosi al posto di Cantrida. 2) Il tenente colonnello in congedo Gabriele d'Annunzio, nonché tutti gli ufficiali in congedo che si trovano in Fiume allo scopo di partecipare all'azione di detto tenente colonnello, debbono entro lo stesso limite di tempo lasciare Fiume. 3) Tutti i contravventori a tale ordine saranno considerati rei di diserzione e di ammutinamento e puniti, in conseguenza, a termine delle disposizioni del Codice Penale Militare». All'ordinanza seguì la risposta di d'Annunzio «Qui rimarremo ottimamente» (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 107-108). Infatti, agli arditi, si unirono altri pezzi dell'esercito italiano: a) il 13 settembre 1919 il tenente dei Carabinieri Enrico Cabruna; b) il 14 e il 16 settembre dello stesso anno, rispettivamente, Censi e Granzarolo della squadriglia di Vienna; c) il 15 settembre 1919 l'intera squadriglia Miraglia, il 21 due squadriglie di SVA con i rispettivi comandanti; d) da Pola il tenente di vascello Eugenio Casagrande; e) da Torino, gli aviatori Carminati e Caiero con un apparecchio sottratto all'aviazione civile italiana; f) il 26 settembre due squadriglie da ricognizione (F. GERRA, *L'impresa di Fiume*, *op. cit.*, vol. I, pp. 140-141).

consolida solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Rapallo che è successiva alle azioni compiute dagli arditi legionari).

Il diritto internazionale prevede, infatti, come primo elemento costitutivo della responsabilità internazionale la soggettività internazionale del soggetto che compie l'atto illecito.

Come si sostiene in dottrina[167], «un fatto può costituire fatto illecito internazionale» se è «compiuto da un soggetto di diritto internazionale»; in altri termini deve concretarsi «in un comportamento di un soggetto di diritto internazionale».

Tuttavia può costituire fatto illecito internazionale «non solo la condotta di un individuo che, per l'ordinamento interno di uno Stato, abbia la qualità di organo di tale Stato [...] ed abbia agito nei limiti della competenza a lui attribuita dall'ordinamento medesimo, ma anche la condotta di un individuo che abbia agito fuori di questi limiti o che sia addirittura sprovvisto, per l'ordinamento interno, della qualità di organo statale, [...] sempre che l'organizzazione effettiva dello Stato si sia in concreto atteggiata nel senso di riconoscere all'individuo sia la qualità di organo sia la competenza in ordine a quella data condotta»[168].

Dunque, gli atti illeciti compiuti dagli arditi-uscocchi in violazione di alcune regole internazionali[169], non potevano essere imputati ad un governo di fatto.

Riteniamo quindi equilibrato un passo del parere espresso dal Segretario Generale del Consiglio del Contenzioso Diplomatico Ricci-Busatti, in data 21 marzo 1921: per «ammettere che l'occupazione militare, costituitasi in seguito all'armistizio, perdurasse dopo la spedizione di Ronchi, converrebbe riconoscere nelle milizie dannunziane la qualità di un organo militare italiano, fornito di una certa rappresentanza dell'esercito e dello Stato a cui appartenevano, per origine e per cittadinanza, i componenti di quelle milizie: tutte le circostanze di diritto e

---

[167] Per tutti: G. MORELLI, *Nozioni, op. cit.*, p. 342.

[168] G. MORELLI, *Nozioni, op. cit.*, p. 343.

[169] Dal punto di vista del diritto internazionale tutte le navi battenti bandiera nemica, anche se siano di proprietà privata ed adibite ad uso privato, possono essere oggetto di cattura e, in certi casi, anche di atti di distruzione. Secondo la dottrina maggioritaria le navi adibite esclusivamente alla pesca costiera non possono essere oggetto di cattura. Per quanto concerne le merci e fatti salvi i casi di cui all'art. 46 della Dichiarazione di Londra del 1909), sono esenti da confisca le merci nemiche caricate su navi neutrali, quelle destinate a scopi religiosi, filantropici o scientifici, e la corrispondenza [R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit.*, p. 304]. Ora sembra che le azioni di sabotaggio e di confisca da parte degli uscocchi-arditi-legionari siano state dirette anche contro navi neutrali, contenenti quindi merci non soggette a confisca e pertanto in violazione delle norme internazionali convenzionali.

di fatto contraddicono, se non erro, a questo carattere» [*La prassi*, vol. VII, pp. 3828-3829].

A nostro parere, proprio perché l'Italia aveva assunto l'impegno nei confronti degli altri Alleati ed Associati (una volta che questi fuoriuscirono dai territori occupati)[170] di mantenere l'ordine nella città di Fiume in virtù dell'Accordo di Villa Giusti, l'intera condotta dei gruppi armati irregolari (insorti) quali i legionari arditi (non appartenenti, nel momento in cui furono compiute tali azioni illecite, ad uno Stato) erano imputabili allo Stato italiano che si era assunto l'onere di controllare globalmente la situazione all'interno della città di Fiume quindi d'impedire atti dannosi nei confronti di Stati stranieri[171].

Ciò sembra desumersi anche dal parere espresso dal Consiglio del Contenzioso Diplomatico (reso il 12 luglio 1924) su invito dell'allora Ministro degli Esteri Benito Mussolini (17 settembre 1922) che appunto chiedeva a codesto Consiglio di pronunciarsi sulla questione della responsabilità eventuale del governo italiano per i danni subiti da stranieri nel corso "dell'occupazione" di Fiume da parte dei legionari-arditi (requisizioni e danni a stranieri, di cui rispettivi governi chiedevano in seguito il risarcimento al governo italiano).

Si premette, nel parere, che se la posizione di tale governo (di fatto), e quindi le conseguenze degli atti dei suoi organi o agenti, dovessero pertanto apprezzarsi unicamente in base ai principi generali di diritto internazionale, non v'ha dubbio che i reclami di sudditi stranieri per danni sofferti durante il periodo del governo dannunziano dovrebbero senz'altro venire respinti come infondati».

Pertanto, si continua, sarebbe dunque assurdo attribuire all'Italia obblighi di risarcimento in virtù di un preteso rapporto di successione di Stato a Stato, mentre tra l'annessione all'Italia del territorio di Fiume e il Governo di fatto, sotto il quale i danni in questione furono cagionati, sta l'esistenza sia pur breve dello Stato di Fiume, internazionalmente riconosciuto senza che intervenisse, da parte sua, alcuna dichiarazione od impegno di sorta di risarcire i danni medesimi.

D'altra parte, il Trattato di Rapallo – dalle cui ratifiche (2 febbraio 1922)

---

[170] L. G. NARDI, *La posizione giuridica internazionale di Fiume dall'armistizio al Patto d'Abbazia*, in *Riv. dir. int.*, pp. 133, ss.

[171] Se quindi il governo italiano si è assunto l'obbligo di ristabilire l'ordine nella città di Fiume, ha dovuto combattere gli insorti anche per non venir meno alla norma internazionale che fa divieto ad ogni Stato di permettere che il suo territorio si trasformi in una base di operazioni militari contro gli altri Stati: apertura di uffici di arruolamento, armamento di navi destinate ad insorti o ribelli. In tal caso la responsabilità del Regno d'Italia si fonda su un dovere d'azione o protezione (prevenire e reprimere gli attacchi privati contro Stati esteri) [R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, *op. cit.*, pp. 608-609].

prende data il riconoscimento internazionale dello Stato di Fiume da parte dell'Italia e della Jugoslavia – non contiene clausola alcuna che imponga al nuovo Stato di riconoscere e di risarcire i danni sofferti da privati stranieri nel periodo anteriore. Anche le altre Potenze, dando la loro adesione al riconoscimento del nuovo Stato di Fiume, non la subordinarono ad alcuna condizione, né fecero alcuna riserva. Tuttavia, come conclude il Parere dato dal Consiglio del Contenzioso Diplomatico, la responsabilità internazionale (indiretta) del Regno d'Italia derivava dall'obbligo (morale) assunto sul piano internazionale nei confronti degli Alleati[172] – anche se in un parere successivo si limita ulteriormente una sua responsabilità[173] – ovvero, successivamente, per essere divenuto Stato successore del consolidato Stato di Fiume per effetto dell'annessione[174].

---

[172] «Ad ogni modo la responsabilità del Governo italiano, attraverso le varie vicende, non si determina dal punto di vista giuridico; ma dal punto di vista morale e politico non può disconoscersi che qualche responsabilità incombe su di esso per avere richiesto ed ottenuto il ritiro delle truppe alleate [….]». Lo Stato successore «non può ritenersi responsabile degli atti di violenza e talvolta anche di ostilità all'Italia del Governo di Fiume che sfuggiva ad ogni controllo». Le truppe inglesi ed alleate, infatti, lasciarono Fiume in seguito all'invito dei generali italiani Robilant e Pittaluga, «i quali consideravano la presenza di quelle truppe come un ostacolo a che essi potessero assumere i provvedimenti necessari contro i ribelli, ma avrebbero dato al capo della missione militare inglese a Fiume l'assicurazione verbale che il Governo italiano avrebbe risarcito i danni, derivanti dall'abbandono del materiale» [in *La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. VI, p. 3106], nel senso che si ritenne di affermare qui un obbligo anche giuridico di risarcimento da parte dello Stato italiano per dichiarazione ed atti dei suoi legittimi rappresentanti, di accertare se effettivamente i nostri generali abbiano fatto le dichiarazioni loro attribuite, e se, d'altra parte, la perdita del materiale inglese possa considerarsi come conseguenza immediata e diretta dell'abbandono affrettato di Fiume, o non piuttosto dovuta a cause estranee.

[173] Nel parere dell'8 maggio 1925 il Consiglio del Contenzioso Diplomatico, su richiesta dell'Avvocatura Erariale Generale, si espresse così: «Ritenuto […] che lo Stato Italiano non debba rispondere delle gestioni dei Governi che si sono succeduti a Fiume e possa assumersi soltanto», nei limiti dell'accennato parere [cioè del 12 luglio 1924], «quelle gestioni che giudicherà utili, opina che, poiché il Governo italiano non riconosce l'operato dei Governi irregolari di Fiume, debba assumersi solo le conseguenze giuridiche degli atti che esso abbia ratificati, avendoli ritenuti utili, o che caso per caso intenda riconoscere. Per conseguenza, l'Avvocatura Erariale debba intervenire nelle cause concernenti l'erario fiumano per negare la responsabilità del Governo italiano, chiedendo istruzioni di volta in volta alle Amministrazioni interessate per sapere se il Regio Governo intenda assumersi la gestione di determinati affari, oggetto delle vertenze di cui trattasi» [*La prassi italiana di diritto internazionale*, *op. cit.*, vol. II, pp. 1191-1192].

[174] Passando al secondo periodo, quello cioè che segue il Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920, [e precisamente dopo la capitolazione della Reggenza italiana del Carnaro per *debellatio*] devesi ritenere che tutti gli impegni assunti e le responsabilità incontrate dai governi che si sono succeduti in Fiume [quali che fossero i modi in cui raggiunsero il potere e lo tennero], sono imputabili al Regno d'Italia in quanto successore dello Stato Libero di Fiume nei limiti, «bene inteso, portati in tale materia dal diritto internazionale, e tranne per gli atti da essi eventualmente compiuti in odio all'Italia o irregolarmente, per modo che non possano attribuirsi allo Stato di Fiume […]. Tale successione è poi rilevata dal Governo italiano» il giorno in cui, «in virtù dell'entrata in vigore dell'accordo di Roma, cessa di sussistere lo Stato libero di Fiume per farsi luogo all'annessione del suo territorio all'Italia […]. Per quanto controversa sia l'intricata materia della successione

di Stato a Stato, la pratica storica degli ultimi secoli afferma incontestabilmente l'esistenza di una norma di diritto internazionale, che fa obbligo allo Stato successore di assumere gli impegni patrimoniali dello Stato estinto, qualunque sia il titolo giuridico dal quale tali impegni derivano. Lo Stato italiano, essendosi annesso il territorio dell'estinto Stato di Fiume, da esso anteriormente riconosciuto come soggetto di diritto internazionale, sembra indubbiamente tenuto, in linea di principio, a eseguirne le obbligazioni pertinenti al risarcimento di danni o soddisfacenti di impegni patrimoniali verso sudditi stranieri. Né è il caso di escludere da siffatto riconoscimento quel periodo di vita dello Stato di Fiume, in cui esso ebbe un Governo che, come quello dello Zanella, non era gradito al Governo italiano, poiché ciò che ha decisiva rilevanza per l'applicazione dei principi di diritto internazionale, e quindi anche di quelli che reggono la successione tra Stati, è l'avvenuto riconoscimento del nuovo Stato quale soggetto di diritto internazionale, qualunque sia la forma politica o il potere di governo che essa ha creduto di darsi o di mutare nelle vicende della sua vita costituzionale. S'intende che vanno logicamente esclusi dalla successione tutti quegli atti che, per la loro palese illegalità, o per essere stati assunti in frode o in odio allo Stato italiano, non possano essere riconosciuti da quest'ultimo nelle loro conseguenze patrimoniali». Tale responsabilità «va senz'altro esclusa per danni cagionati da atti semplicemente privati di appropriazione o di devastazione compiuti da legionari dannunziani e così pure da atti abusivi e illegali dello stesso Governo dannunziano, come l'arbitrario sequestro di carichi di merci destinati a Zagabria senza che alcuna imperiosa necessità lo giustificasse. Delle conseguenze di simili atti [...] non può essere tenuto responsabile lo Stato italiano. Sembra invece equo e conveniente il parlare di un certo suo impegno di risarcimento degli obblighi patrimoniali incontrati dal Governo fiumano per atti di utile gestione, cioè per obblighi assunti regolarmente nell'interesse dell'amministrazione e dello sviluppo di Fiume, e quindi indirettamente giovevoli allo Stato italiano che sul territorio di Fiume ha infine affermato la propria sovranità. Sembra giusto ed opportuno commisurare a tale criterio e limitare a questa specie di atti gli impegni di risarcimento dell'Italia durante il Governo di fatto dannunziano».

Conclusioni

In conclusione: Il CNI nato spontaneamente dopo la dissoluzione dell'Impero austro-ungarico a causa del primo conflitto mondiale, non poteva considerarsi un soggetto di diritto internazionale succeduto al Regno d'Ungheria (parte costituente insieme all'Austria di un'Unione Reale smembrata in seguito alla prima guerra mondiale) su un territorio *nullius* perché il Regno d'Ungheria, nonostante la dissoluzione dell'Unione Reale, non si estinse, ma riacquistò la propria "individualità" mantenendo la propria sovranità o le proprie pretese sul *corpus separatum* di Fiume, sul piano internazionale, almeno fino alla conclusione del Trattato del Trianon del 4 giugno 1920, sul piano interno fino alla conclusione dell'accordo interno sottoscritto in data 6 gennaio 1919 tra il governo ungherese (rappresentato dal signor Lodovico Fülöp) e il delegato di Fiume (Grossich); b) perché non esercitava un potere effettivo se si considera la presenza, seppur breve, del Consiglio Nazionale Croato (sorto in concomitanza), e poco dopo l'occupazione del Comando Interalleato.

Dopo la c.d. "occupazione dannunziana" (con conseguente fuoriuscita delle truppe militari occupanti dal territorio di Fiume) si istituì un ente di fatto insurrezionale – con una propria struttura organizzativa capace di amministrare il territorio e di legiferare (in virtù dell'Accordo di Armistizio di Villa Giusti) – che però non poteva assumere la forma di uno Stato indipendente in quanto condizionato da una situazione di occupazione. Anche la Reggenza Italiana del Carnaro nel 1920 non poteva assumere la forma di uno Stato indipendente e sovrano permanendo ancora la situazione di occupazione delle Potenze Occupanti ed Associate. Dunque un ente che appare indipendente avendo la possibilità di determinare la propria condotta esterna (concludendo accordi "internazionali" e "tessendo" relazioni internazionali) e il suo funzionamento interno (istituzione di una struttura governativa), ma che non lo è proprio per la situazione di fatto (occupazione) che lo ridimensiona ad ente dipendente che si dissolse per la situazione di anarchia che fece venir meno anche i presupposti e le circostanze che avrebbero potuto consolidare l'ente di fatto in nuovo soggetto di diritto internazionale.

Strettamente legata a questa fase storica la questione della qualificazione

degli arditi-legionari interconnessa all'individuazione del soggetto responsabile dei danni arrecati da questi ultimi agli Stati stranieri per azioni di sabotaggio. Proprio perché non si consolidò una forma di Stato indipendente e sovrano (nel periodo in cui furono compiuti gli illeciti), non ci sembra possibile inquadrare gli arditi-legionari come legittimi combattenti, ma come truppe irregolari, o semplici insorti, ovvero individuare una responsabilità internazionale per gli illeciti compiuti in capo al CNI o alla Reggenza Italiana del Carnaro.

Ci sembra invece che i danni dovevano essere imputati al Regno d'Italia che aveva assunto l'impegno (nei confronti delle altre Potenze Alleate ed Associate) di mantenere l'ordine pubblico interno nel territorio di Fiume e assumendosi (implicitamente) la responsabilità (indiretta) per qualsiasi danno prodotto nei confronti di Stati stranieri.

Alla luce di quanto testé argomentato, l'azione armata italiana devesi qualificare come atto di repressione e non come atto di guerra nei confronti di un ente (Reggenza Italiana del Carnaro) che non si è mai consolidato in un nuovo soggetto internazionale indipendente e sovrano.

SAŽETAK

RIJEČKO PITANJE U MEĐUNARODNOM PRAVU (TALIJANSKO NACIONALNO VIJEĆE I TALIJANSKO NAMJESNIŠTVO KVARNERA) – S aspekta međunarodnog prava (i domaćeg), autor razmatra povijesna zbivanja u Rijeci u razdoblju od 1918. do 1924., usmjeravajući svoju pažnju na ustanove koje su spontano nastale u Rijeci nakon raspada Austro-Ugarskog carstva (Talijansko nacionalno vijeće, Talijansko namjesništvo Kvarnera, "Slobodna država Rijeka") i na najbitnije posljedice koje su iz toga proizašle (zahtjev za poštivanje principa samoodređenja riječkog naroda, oružani sukob između Kraljevine Italije i Talijanskog manjesništva Kvarnera, stvaranje riječke vojske, pripajanje Rijeke Kraljevini Italiji).

Konzultirajući bogatu literaturu i brojne povijesne dokumente pisac je kritički rekonstruirao razvoj situacije na temelju međunarodnog prava i došao do zaključka da u Rijeci nije nastao niti jedan novi subjekt međunarodnog prava.

POVZETEK

REŠKO VPRAŠANJE V MEDNARODNEM PRAVU (ITALIJANSKI NACIONALNI SVET ITALIJANSKA REGENCA KVARNERJA) – Avtor analizira zgodovinske dogodke na Reki v obdobju 1918-1924 z vidika mednarodnega prava (in internega prava). Z namenom umeščanja dogodka v mednarodno pravo avtor osredotoča svojo pozornost na samoustanovljene institucije, ki so nastale na območju Reke v tem obdobju zaradi razpada avstro-ogrske monarhije (Italijanski nacionalni svet, Italijanska regenca Kvarnerja, "Svobodna država Reka") in na poglavitne posledice tega (zahteva po samoodloèbi reškega naroda, oboroženi spopad Kraljevine Italije in Italijanske regence Kvarnerja, ustanovitev reške vojske, priključitev Reke h Kraljevini Italiji).